

การกดดันของสหรัฐอเมริกาต่อจีนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชน :
เครื่องมือ กระบวนการและผลที่ได้รับ

นับตั้งแต่การเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนโดยการกดดันรัฐบาลจีนทั้งในด้านการทูตและเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการยุติการเยือนจีนโดยเจ้าหน้าที่ทางทหารของสหรัฐอเมริกา ยกเลิกการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างกัน ยกเลิกการห้ามขายอาวุธทางทหารให้กับจีน อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างกันมากที่สุดภายหลังจากปี ค.ศ. 1989 คือ การที่สหรัฐอเมริกาขู่ว่าจะยกเลิกสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่งที่สหรัฐอเมริกาเคยให้กับจีนเป็นประจำทุกปี การที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายดังกล่าว แสดงถึงประเด็นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงอำนาจและอิทธิพล กล่าวคือ การใช้อำนาจที่มีอยู่ของรัฐหนึ่งในประเด็นหนึ่งเพื่อให้อีกรัฐหนึ่งเปลี่ยนพฤติกรรมตามความต้องการของคนในอีกประเด็นหนึ่ง อำนาจดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา คืออำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐเป้าหมายในด้านใดด้านหนึ่งก็ได้ โดยรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ทศนคติ ความคิดเห็น ความคาดหวัง เป็นต้น¹ สำหรับวิธีการที่สหรัฐอเมริกาใช้เพื่อที่จะให้เกิดผลสำเร็จในการใช้อิทธิพล คือ การต่อรอง (bargaining) การต่อรองคือกระบวนการหนึ่งที่มีจะใช้เพื่อการชักจูงเพื่อนำมาซึ่งความสำเร็จในการใช้อิทธิพล นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังใช้วิธีการอื่นที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการต่อรองได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้รางวัล การเสนอข้อแลกเปลี่ยนในลักษณะของการทำสัญญา การขู่ว่าจะลงโทษ โดยดำเนินนโยบายดังกล่าวผ่านเครื่องมือทางการค้าคือสถานะ MFN

บทนี้เป็นการศึกษาถึงการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือทางการค้า กล่าวคือสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่งหรือ MFN เพื่อกดดันจีนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชน โดยจะศึกษาถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่ของรัฐหนึ่งในการกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสถานะ MFN เพื่อให้ทราบถึงความ

¹ David Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey: Princeton University Press, 1985), p. 32.

เชื่อมโยงระหว่างประเด็นทั้งสอง และผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการตอบโต้ของจีนต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา

4.1 การใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชน

ภายหลังการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้าในปี ค.ศ. 1979 ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนอันนำไปสู่ความตกลงที่จะมอบสถานะ MFN ให้แก่จีนตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 นั้น สหรัฐอเมริกาได้ให้สถานะ MFN แก่จีนตลอดมาเป็นประจำทุกปี แม้ว่าระยะเวลาดังกล่าวทั้งสองประเทศจะมีข้อพิพาททางการค้าและเศรษฐกิจต่อกันก็ตาม จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ภายหลังรัฐบาลจีนได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงในวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกากลุ่มหนึ่งได้ยื่นข้อเสนอแก่ฝ่ายบริหารว่าควรพิจารณาข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนของจีนก่อนที่จะทำการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน² หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สหรัฐอเมริกาต้องการกดดันให้มีการปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนของจีนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1990 หนึ่งปีภายหลังการเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน มีเสียงสนับสนุนการคัดค้านการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในขณะที่นั้นได้จัดการกับเสียงคัดค้านเหล่านั้น โดยได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกริพับลิกัน (Republicans) ในวุฒิสภา ทำให้สามารถต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนอย่างไม่มีเงื่อนไขในปี ค.ศ. 1990 โดยความเห็นส่วนตัวแล้ว ประธานาธิบดีบุชต้องการจะต่อสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไขเนื่องจากเกรงว่าการยกเลิกสถานะ MFN หรือการตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN จะกระทบถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1991 บุชได้ประกาศนโยบายเกี่ยวพันเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) กับจีน ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการที่จะโค่นล้มจีน แต่ปรารถนาที่จะเพิ่มการติดต่อกับจีนทั้งในระดับรัฐบาลและประชาชน บุชเชื่อว่า การใช้วิธีการที่นุ่มนวลกับจีนจะทำให้จีนปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชน ปลัดอยุ่โทษการเมือง ปฏิบัติตามกฎหมายของการค้าระหว่างประเทศ เคารพในสิทธิทรัพย์สิน

² Yangmin Wang, "The Politics of U.S.-China Economic Relations," *Asian Survey* XXXIII

สินทางปัญญาไม่ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ทำโดยนักโทษ และเปิดตลาดภายในประเทศของจีน³ รัฐบาลไม่เชื่อว่าการยกเลิกสถานะ MFN ของจีนจะทำให้มีการปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชน แต่กลับจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักธุรกิจชาวอเมริกันในจีน แรงงานชาวอเมริกันในประเทศ และการตั้งเงื่อนไขสถานะ MFN จะทำลายการพัฒนาประเทศของจีน และเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปของจีน⁴ แนวคิดดังกล่าวประกอบด้วยประสมการณการเป็นเอกอัครราชทูตในจีน ทำให้รัฐบาลสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN แก่จีนแม้ว่าจะมีวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินเกิดขึ้นก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1991 สภาคองเกรสได้พิจารณาว่าควรตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN อีกครั้งหลังจากไม่ประสบผลสำเร็จในปี ค.ศ. 1990 ในวันที่ 14 มกราคม วุฒิสมาชิกแดเนียล มอยนิฮาน (Daniel Moynihan) พรรคเดโมแครต รัฐนิวยอร์กได้เสนอร่างกฎหมายให้เพิกถอนสถานะ MFN อย่างไม่มีเงื่อนไขในปี ค.ศ. 1992 ที่เดือนต่อมา วุฒิสมาชิกอลแกน แครนสตัน (Alan Cranston) พรรคเดโมแครต รัฐแคลิฟอร์เนียและเดนิส ดีคอนซินิ (Dennis DeConcini) พรรคเดโมแครต รัฐอริโซนา ทั้งสองคนได้ยื่นข้อเสนอให้ยุติสถานะ MFN ของจีนอย่างไม่มีเงื่อนไข ส่วนวุฒิสมาชิกเจสซี เฮมส์ (Jesse Helms) พรรครีพับลิกัน รัฐนอร์ท แคโรไลนา และจอร์จ มิทเชล (George Mitchell) พรรคเดโมแครต รัฐเมน สนับสนุนการตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนในปี ค.ศ. 1992⁵

ในระหว่างเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน ค.ศ. 1991 มีร่างกฎหมายกว่า 8 ฉบับส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจอร์รัลด์ โซโลมอน (Gerald Solomon) พรรครีพับลิกัน รัฐนิวยอร์ก และบาร์นี แฟรงค์ (Barney Frank) พรรคเดโมแครต รัฐแมสซาชูเซตส์ ต่างเสนอให้ยุติสถานะ MFN อย่างเร่งด่วน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 4 คนคือ แนนซี เปโลซี (Nancy Pelosi) พรรคเดโมแครต รัฐแคลิฟอร์เนีย โด널ด์ พีส (Donald Pease) พรรคเดโมแครต รัฐโอไฮโอ จิม มูดี้ (Jim Moody) พรรคเดโมแครต รัฐวิสคอนซิน และทอม แคนโทส (Tom

³ Jame A. Baker, III, "American in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs* (Winter 1991-92): 15-16.

⁴ President Bush, "China's MFN Status," *US Department of State Dispatch* 3 (March 9, 1992): 189.

⁵ Robert F. Drinan, S.J. and Teresa T. Kuo, "The 1991 Battle for Human Rights in China," *Human Rights Quarterly* 14 (1992): 30.

Lantos) พรรคเดโมแครต รัฐแคลิฟอร์เนีย ต่างสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN อย่างมีเงื่อนไขในปี ค.ศ. 1992

ร่างกฎหมายซึ่งได้รับการสนับสนุนมากที่สุดในบรรดาสมาชิกสภาองเกรส และเป็นร่างที่น่าจะผ่านการวิไลของประธานาธิบดี คือ ร่างกฎหมายซึ่งสนับสนุนโดยวุฒิสมาชิกมิทเชลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปโลซี ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับอนุญาตให้ต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอีก 1 ปี แต่จีนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตั้งขึ้นเพื่อแลกกับการต่ออายุสถานะ MFN ในปี ค.ศ. 1992 โดยเงื่อนไขดังกล่าวคือ จีนจะต้อง⁶

- ชี้แจงและระบุจำนวนพลเมืองซึ่งถูกกักขัง ตั้งข้อกล่าวหา และถูกประหารในการประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตย

- ปลอตนักโทษการเมืองผู้ซึ่งชุมนุมประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตย
- ยึดถือค่าประกาศร่วมกับอังกฤษในเรื่องเกี่ยวกับฮ่องกง
- ยุติการส่งคลื่นรบกวนการกระจายเสียงของสถานีเสียงของอเมริกา
- มีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนในเรื่อง

1. ยุติการกักขังขังพลเมืองชาวจีนในสหรัฐอเมริกา
2. อนุญาตให้กลุ่มสิทธิมนุษยชนเข้าไปตรวจการสอบสวน เยี่ยมนักโทษ และ ศูนย์กักขังนักโทษ
3. ดำเนินการเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างกฎหมายของเปโลซีด้วยคะแนนเสียง 313 ต่อ 112 เพื่อต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างมีเงื่อนไขตามเงื่อนไขข้างต้น นอกจากนั้นร่างกฎหมายดังกล่าวยังสร้างเงื่อนไขให้จีนยุติการขายขีปนาวุธระยะไกลให้กับซีเรียและอิหร่าน ให้อิสระในการพูด การพิมพ์ และการนับถือศาสนาแก่ประชาชนทั้งในจีนและทิเบต ให้ความมั่นใจว่าจะไม่ขายเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และหยุดการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยนักโทษไปยังสหรัฐอเมริกา⁷ เสียงสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวมีเกินกว่า 2 ใน 3 ซึ่งจะช่วยให้สามารถผ่านการยับยั้งของประธานาธิบดีได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าเสียงสนับสนุนไม่ถึง 2 ใน 3 ประธานาธิบดีก็สามารถใช้สิทธิยับยั้งให้ร่างดังกล่าวตกไปได้

⁶ Ibid., p. 31.

⁷ Immanuel C.Y. Hsu, *The Rise of Modern China* (Oxford: Oxford University Press, 1995),

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของร่างกฎหมายเปโลซีในสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงชัยชนะครั้งหนึ่งในการสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างมีเงื่อนไขเท่านั้น เนื่องจากวุฒิสภายังมิได้ตัดสินใจในประเด็นดังกล่าว ร่างกฎหมายของวุฒิสมาชิกมิทเชล ซึ่งเป็นร่างที่ได้รับการสนับสนุนโดยพรรคเดโมแครตและวุฒิสมาชิกจากพรรคเดโมแครตมีจำนวนมากกว่าวุฒิสมาชิกจากพรรครีพับลิกัน 57 ต่อ 43 คนในวุฒิสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาบางท่านก็มิได้มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของพรรค ยกตัวอย่างเช่น วุฒิสมาชิกพรรครีพับลิกัน เจตซี เฮมส์เป็นผู้สนับสนุนร่างกฎหมายในปี ค.ศ. 1991 เพื่อเรียกร้องให้ต่ออายุสถานะ MFN อย่างมีเงื่อนไขทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารของบุชไม่ได้ต้องการที่จะต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างมีเงื่อนไข ในทางกลับกัน วุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครต จากรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากไปจีน เช่น แมกซ์ โบคัส (Max Baucus) จากรัฐมอนทานา แสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่มีความเห็นใจต่อมุมมองของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1991 โบคัสและกลุ่มวุฒิสมาชิกจำนวน 14 คน (พรรคเดโมแครต 6 คนและพรรครีพับลิกัน 9 คน) ลงนามในจดหมายเร่งรัดให้ประธานาธิบดีบุช และฝ่ายบริหารเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินการกับจีน วุฒิสมาชิกดังกล่าวเห็นพ้องกันว่า สถานะ MFN เป็นเครื่องมือที่ผิดในการทำงานเพื่อที่จะเปลี่ยนจีนและเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเพื่อเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อจีน⁸

ภายหลังการอภิปรายเป็นเวลา 2 วันในวุฒิสภา ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 สภาได้ผ่านร่างกฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสมาชิกมิทเชลด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 44 แต่เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ไม่ถึง 2 ใน 3 หรือขาดอีกจำนวน 12 เสียงเพื่อที่จะผ่านการใช้สิทธิยับยั้งของประธานาธิบดีได้ วุฒิสมาชิกจากพรรคเดโมแครต 7 คนนำโดยวุฒิสมาชิกโบคัสจากรัฐซึ่งส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากแก่จีนเป็นผู้ออกเสียงคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว วุฒิสมาชิกเหล่านี้รู้สึกว่าจะไม่สามารถทำหลายการส่งออกของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในรัฐตนโดยการตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN แก่จีน⁹ ดังนั้นประธานาธิบดีบุชจึงได้ใช้สิทธิยับยั้ง เพื่อต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไขอีก 1 ปี

นอกจากนั้น กลุ่มสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไขยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจของสภาด้วย กล่าวคือ ในระหว่างปี ค.ศ. 1991

⁸ Robert F. Drinan, S.J. and Teresa T. Kuo, "The 1991 Battle for Human Rights in China,"

14 : 33.

⁹ Ibid., pp. 34-35.

สมาคมผู้ปลูกข้าวสาลีแห่งชาติเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้สนับสนุนซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการต่ออายุสถานะ MFN อย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งแสดงให้เห็นในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในวุฒิสภา กลุ่มดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการออกเสียงของวุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครตที่สำคัญ¹⁰ ยิ่งไปกว่านั้น บริษัทของสหรัฐอเมริกาและฮ่องกงซึ่งทำธุรกิจ在中国ยังมีบทบาทในการล็อบบี้เพื่อต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไขในช่วงฤดูร้อนปี ค.ศ. 1991 กลุ่มหนึ่งซึ่งสำคัญ คือ สภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าสหรัฐอเมริกาและจีน (Business Coalition for US-China Trade) ได้กระตุ้นให้สมาชิกซึ่งเป็นบริษัทกว่า 100 บริษัทและสมาคมการค้าติดต่อกับสมาชิกของสภาองค์กรเพื่อล็อบบี้การต่ออายุสถานะ MFN แก่จีนโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งบริษัทดังกล่าวคือ ผู้ค้าปลีก ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์เกษตรและบริษัทต่าง ๆ เช่น ไบอิง ซึ่งขายสินค้าเป็นจำนวนมากแก่จีน¹¹ นอกจากสภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าสหรัฐอเมริกาและจีน ยังมีกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการกดดันให้ต่อสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไขอีกด้วย กล่าวคือ สมาคมผู้ส่งออกและนำเข้าอเมริกัน (American Association of Exporters and Importers - AAEI) หอการค้าอเมริกันในจีน (American Chamber of Commerce in the People's Republic of China) และหอการค้าอเมริกันแห่งเอเชีย แปซิฟิก (Asia - Pacific Council of American Chambers of Commerce) เป็นต้น

กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ต่างแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่สำคัญของคนและสหรัฐอเมริกาอันจะได้รับจากการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน ตลอดจนผลกระทบและผลเสียที่จะได้รับหากมีการยกเลิกสถานะ MFN กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อธุรกิจนำเข้าและส่งออกของสหรัฐอเมริกา ผู้บริโภคชาวอเมริกัน ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทอเมริกันในฮ่องกง เป็นต้น¹² การล็อบบี้ดังกล่าวตลอดจนความเชื่อของบุชที่ว่า การมีความสัมพันธ์กับจีนทั้งในด้านการค้าและการทูตจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการผ่อนคลายนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของผู้นำจีนและเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาเอง นโยบายดังกล่าวของบุชตลอดจนการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนโดยตลอด ทำให้การค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 6.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1984 มาเป็นประมาณ 40 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1993 และในระยะเวลาเดียวกัน การส่งออก

¹⁰ Ibid., p. 36.

¹¹ Carol Matlack, "China Lobby Presses on Trade Bill," *National Journal* No. 29 (July 20, 1991): 1808.

¹² "China Most-Favored-Nation Status," *Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, (June 19 and 20, 1991), (Washington: US Government Printing Office, 1992): 160-171.

ของสหรัฐอเมริกาไปจีนเพิ่มขึ้นร้อยละ 290 โดยมีมูลค่ารวม 8.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1993¹³

อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในความสัมพันธระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนมากที่สุดในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน เนื่องจากในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1992 คลินตันได้ยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีนมาใช้เรียกคะแนนนิยม โดยคลินตันได้กล่าวโจมตีนโยบายการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนของบุชว่าดำเนินนโยบายอ่อนข้อต่อผู้นำเผด็จการของจีนมากเกินไป และทำธุรกิจกับฆาตกรที่จตุรัสเทียนอันเหมิน¹⁴ คลินตันได้เสนอให้ใช้การบังคับให้จีนปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น ยุติการค้าอาวุธ ปฏิบัติตามกฎหมายการค้าที่เป็นธรรม การให้อิสรระในการนับถือศาสนา และยุติการกดขี่ข่มเหงประชาชนในทิเบต

แม้ว่าคลินตันจะโจมตีบุชอย่างหนักเกี่ยวกับนโยบายจีนในระหว่างการรณรงค์หาเสียงประธานาธิบดี แต่เมื่อคลินตันได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1993 เขากลับเข้าใจถึงความสำคัญของการมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน กล่าวคือ ภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นเวลา 3 เดือน คลินตันได้ต่ออายุสถานะ MFN แก่จีนโดยการประกาศคำสั่งฝ่ายบริหาร (Executive Order) ในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 การต่ออายุสถานะ MFN ในครั้งนี้ของคลินตัน อาจกล่าวได้ว่าเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าต่อไปและเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการใช้การค้าเพื่อบรรเทาวิกฤตประสงค์ทางการเมือง เนื่องจากคำสั่งฝ่ายบริหารดังกล่าวได้สร้างเงื่อนไขว่าจีนจะต้องปรับปรุงสภาพสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้นเพื่อให้ได้รับการต่ออายุสถานะ MFN ในปีต่อไป

การประกาศคำสั่งฝ่ายบริหารของคลินตันในปี ค.ศ. 1993 โดยตั้งเงื่อนไขให้จีนปฏิบัติตามในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น เกิดจากเหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารของคลินตันต้องการมติที่เป็นเอกฉันท์จากสภาองเกรสในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างมีเงื่อนไข แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าการสร้างเงื่อนไขให้จีนปฏิบัติตามบนพื้นฐานของนโยบายที่ออกโดยประธานาธิบดีจะมีความยืดหยุ่นมากกว่านโยบายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายที่ออก

¹³ "Ending the Confusion in U.S. China Policy," *Backgrounder* No. 130 (April 18, 1994): 1.

¹⁴ Robert A. Manning, "Clinton and China: Beyond Human Rights," *Orbis* 38 (Spring 1994):

โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีข้อผูกมัดต่อจีนมากกว่าและนโยบายนั้นไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง ซึ่งมีการคาดหวังว่าเงื่อนไขเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในด้านสิทธิมนุษยชน ประเด็นด้านการค้า เพราะการแพร่กระจายของจีปนาซุส แต่ในปี ค.ศ. 1993 การพิจารณาต่ออาชญากรรม MFN ให้แก่จีน สหรัฐอเมริกาได้จำกัดการสร้างเงื่อนไขให้จีนปฏิบัติตามเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนเพียงด้านเดียวเท่านั้น¹⁵

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีนั้น ย่อมประกอบด้วยกลไกหรือกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในด้านการต่างประเทศ กล่าวคือ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นทั้งผู้นำฝ่ายบริหารและประมุขแห่งรัฐ เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศ เป็นผู้สรรหาผู้นำในกลไกของรัฐที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ ซึ่งแต่ละคนก็มีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งบุคคลดังกล่าว คือ ที่ปรึกษาประธานาธิบดีฝ่ายความมั่นคง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในเรื่องการต่างประเทศอื่น ๆ เช่น รัฐมนตรีกระทรวงการพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในเรื่องการค้าต่างประเทศควบคู่กันไปกับผู้แทนทางการค้าของประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันประเทศและประธานเสนาธิการทหารผสม มีบทบาทสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคง ทุกคนมีคณะทำงานประจำ ซึ่งมีข้อมูลสำคัญและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจเรื่องการต่างประเทศ คือ มติมหาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชนและปัญญาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนักธุรกิจมักทำงานใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเงิบๆ แต่มีประสิทธิภาพ สื่อมวลชนสามารถสร้างมติมหาชนให้การสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายและทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการตัดสินใจ¹⁶ ดังนั้น การกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจึงต้องขึ้นอยู่กับการเจรจา ใจดี ต่อรองด้วยเหตุผล อำนาจ อิทธิพล พรรคพวก ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติจากมุมมองของตน การกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนก็เช่นเดียวกันที่จะต้องมีบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

¹⁵ Shirley A. Kan, "Clinton's China Syndrome," *Far Eastern Economic Review* (July 1, 1993):

¹⁶ เขียน ชีระวิทย์, *การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 37-40.

4.2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน

การศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องศึกษาถึงตัวแสดง (actors) ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงภายในรัฐบาล เช่น ประธานาธิบดี หน่วยงาน หรือทีมงานด้านการต่างประเทศ และตัวแสดงภายนอกรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาล นักวิชาการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา การกำหนดนโยบายต่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนก็เช่นเดียวกัน จะต้องศึกษาถึงตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายว่านโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร ทั้งนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา อาจจำแนกได้อย่างน้อย 5 ตัวแสดง¹⁷ ได้แก่

1. ประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีเป็นบุคคลซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เช่น ในขณะที่ประธานาธิบดีนิกสันให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องยุทธศาสตร์ความมั่นคงในนโยบายต่างประเทศ แต่ประธานาธิบดีคาร์เตอร์กลับให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน ในฐานะส่วนประกอบหลักในนโยบายต่างประเทศ ภายหลังจากสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็นมหาอำนาจเพียงผู้เดียวในโลกใน 4 มิติหลัก ๆ คือ การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และวัฒนธรรม พัฒนาการนี้ได้สร้างความมั่นใจในการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาว่าไม่เฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เท่านั้น แต่ยังเป็นผู้นำในด้านสิทธิมนุษยชนและประเด็นด้านวัฒนธรรมอีกด้วย

บุคลิกลักษณะและการจัดลำดับความสำคัญในนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีถือเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการชุดด้านสิทธิมนุษยชน กลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิมนุษยชนได้ตอบโต้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ว่าไม่ให้ความสำคัญในการกดดันจีนในเรื่องสิทธิมนุษยชน การที่บุชมีท่าทีดังกล่าวเนื่องจากความสัมพันธ์กับจีนในอดีตในฐานะนักการทูตและประสบการณ์ด้านนโยบายต่างประเทศส่งเสริมให้บุชใช้ช่องทางความสัมพันธ์ส่วนตัวและปรองดองความสัมพันธ์กับจีนเพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ในทางตรงกันข้ามประธานาธิบดีคลินตัน ขาดประสบการณ์ด้านนโยบายต่างประเทศและริเริ่มการประกาศคำสั่ง

¹⁷ Quansheng Zhao and Barry Press, "The U.S. Promotion of Human Rights and China's Response," *Issue & Studies* 34 (August 1998): 38.

ฝ่ายบริหารเพื่อเพิ่มการกดดันในด้านมาตรฐานสิทธิมนุษยชนต่อจีน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศตกต่ำลง

จากการที่ประธานาธิบดีคลินตันมีพื้นเพมาจากการเป็นผู้ว่าราชการรัฐเล็ก ๆ ทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกาและไม่มีประสบการณ์หรือผลงานที่โดดเด่นด้านการต่างประเทศมาก่อน ทำให้ขาดนโยบายต่างประเทศที่แน่ชัด เช่น ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งประธาน Democratic Leadership Council ตลอดทศวรรษ 1980 คลินตันไม่เคยมีส่วนร่วมในการอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับต่างประเทศ ในขณะที่ประชาชนที่เลือกเขาให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ก็มีได้คาดหวังคลินตันในด้านการต่างประเทศ เห็นได้จากการสำรวจประชามติคนอเมริกัน ตลอดปี ค.ศ. 1992 ก่อนที่จะเลือกตั้งประธานาธิบดี ผลปรากฏว่า ประชาชนพอใจจะให้ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช รับผิดชอบนโยบายต่างประเทศมากกว่าคลินตัน¹⁸

เมื่อประกอบกับพื้นฐานแนวความคิดเชิงอุดมคติตามแบบฉบับของบรรพบุรุษพรรคเดโมแครต ที่เน้นส่งเสริมสวัสดิการของคนในประเทศ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ ทำให้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งสมัยแรก คลินตันจะพยายามหลีกเลี่ยงการได้วาทิในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ นอกจากจะพยายามเลียนแบบประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ ที่ยึดมั่นอย่างแน่ชัดกับค่านิยมอเมริกันที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพส่วนบุคคล¹⁹ ดังที่ระหว่างการรณรงค์หาเสียงต่อสู้กับประธานาธิบดีเจอร์รัลด์ ฟอร์ด เมื่อปี ค.ศ. 1976 คาร์เตอร์กล่าวถึงนโยบายผ่อนคลายความตึงเครียดกับสหภาพโซเวียตในขณะนั้นว่า เทียบเคียงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพโซเวียตและการส่งเสริมอุดมการณ์ของชาวอเมริกัน เมื่อปี ค.ศ. 1992 คลินตันก็กล่าวโจมตีประธานาธิบดีบุชในลักษณะเดียวกันว่า โอบอุ้มทรราชย์ของปักกิ่ง (coddling the dictators of Beijing) และทำธุรกิจเหมือนปกติกับชาติภพที่ทำลายเสรีภาพที่กรุงเวียงจันทน์²⁰ โดยคลินตันกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของคนว่ามาจากประสบการณ์ในระบอบประชาธิปไตยและค่านิยมของคนอเมริกัน และจะเป็นที่พึงพอใจในจิตใจของประชาชนทั่วโลกผู้รักเสรีภาพ²¹

¹⁸ George Szamuely, "Clinton's Clumsy Encounter with the World," *Orbis* (Summer 1994): 373.

¹⁹ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้างกระบวนการ และรูปแบบ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 407.

²⁰ Robert A. Manning, "Clinton and China: Beyond Human Rights," 38 : 193.

²¹ George Szamuely, "Clinton's Clumsy Encounter with the World," : 374.

อย่างไรก็ตาม เมื่อคลื่นดันเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีกับประกาศนโยบายต่อจีนอยู่ตลอดเวลากว่า เป็นนโยบายที่ต้องการสร้างความผูกพันกับจีนและพิจารณาต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนต่อมาทุกปี รวมทั้งได้ประกาศยกเลิกการเชื่อมโยงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีนกับการให้สถานะ MFN ออกจากกันในปีที่ 2 ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

2. สภาkongเกรต

สภาkongเกรตเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจสถาบันหนึ่งในการเมืองอเมริกันรวมทั้งเป็นสถาบันที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา บทบาทสภาkongเกรตนั้นค่อนข้างจะอ่อนไหว และตอบสนองต่อความต้องการของคนในประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากมติซึ่งเกี่ยวข้องกับต่างประเทศที่ออกจากสภาkongเกรตจะได้รับแรงผลักดันจากภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่น สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนสำคัญในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและหลักสิทธิมนุษยชนก็ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แนวโน้มนี้ได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และสภาkongเกรตของสหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็นสถาบันหลักสำคัญในการสนับสนุนประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ไม่เฉพาะประเด็นสิทธิมนุษยชนในการเมืองภายในเท่านั้น แต่ยังรวมถึงในขอบเขตระหว่างประเทศอีกด้วย

สภาkongเกรตได้ส่งผ่านความคิดเห็นของประชาชน (public opinion) ในประเด็นสิทธิมนุษยชนและอื่น ๆ ไปยังกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ชัยชนะของพรรครีพับลิกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาkongเกรตในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ได้สร้างสภาkongเกรตให้เป็นสภาที่ยกย่องประชาธิปไตย (pro - democracy) เข้าข้างไต้หวัน (pro - Taiwan) เข้าข้างทิเบต (pro-Tibet) เป็นปรปักษ์กับพรรคคอมมิวนิสต์จีนและกองทัพปลดแอกของประชาชน (anti - Chinese Communist Party and anti - People's Liberation Army)²² เบนจามิน กิลแมน (Benjamin Gilman) เพื่อนร่วมงานของวุฒิสมาชิกเจสซี เฮมส์ (Jesse Helms) ในคณะกรรมการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสภาและเป็นผู้สนับสนุนคาโง ทามะ เป็นระยะเวลาไม่นานนั้นเป็นผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ซึ่งประกาศให้ทิเบตเป็นประเทศซึ่งถูกยึดครองโดยจีน²³ กิลแมนยังกล่าวในฤดูร้อนปี ค.ศ. 1995 ว่า “ถ้าประชาชนของไต้หวันต้องการเข้าร่วมในสหประชาชาติ

²² Nayan Chanda, "Storm Warning," *Far Eastern Economic Review* (December 1, 1994): 14-15.

²³ Ibid.

ในฐานะประเทศอิสระแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็จะได้รับการอนุญาตให้ทำเช่นนั้น”²⁴ นอกจากนี้ โฆษกสภาผู้แทนราษฎรนิวท์ กิงกริช (Newt Gingrich) ยังเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันอีกครั้ง²⁵ ความรู้สึกเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลจากสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาในความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกาโดยรวม

แรงกดดันจากสภาองเกรสเห็นได้จากการสนับสนุนให้ประธานาธิบดีไต้หวัน หลี่ เต็ง-ฮุย (Lee Teng-hui) เดินทางไปเยี่ยมมหาวิทยาลัยคอร์เนล (Cornell University) ในปี ค.ศ. 1995 ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารไม่เต็มใจในการอนุญาตเท่าใดนัก และเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ภายหลังจากประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน (Jiang Zemin) ของจีนเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1997 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างกฎหมายแปดฉบับต่อต้านจีน (anti-China Bills) ร่างกฎหมายเหล่านั้นจะยกเลิกสถานะ MFN และแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกโกรธของสาธารณชนต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีน²⁶ นอกจากนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาองเกรสเมื่อปลายปี ค.ศ. 1995 และต้นปี ค.ศ. 1996 โดย Worthlin Worldwide แสดงให้เห็นว่าร้อยละ 46 มีความคุ้นเคยกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับจีนเป็นอย่างดี ส่วนร้อยละ 66 เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “เราควรจะเรียกร้องให้จีนปรับปรุงนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนถ้าจีนต้องการได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกาต่อไป”²⁷

ในทางตรงกันข้าม แรงตอบรับของสภาองเกรสต่อความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ลดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนหลายครั้ง ในระหว่างการอภิปรายในปี ค.ศ. 1993-1994 เรื่องสถานะ MFN ฝ่ายธุรกิจซึ่งมีความเกี่ยวข้องในด้านการค้ากับจีนได้ถือบปีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกของสหรัฐอเมริกาแสดงความเกี่ยวข้องต่อประธานาธิบดีบิล คลินตันในเรื่องความสัมพันธ์ที่เชื่อมต่อกับจีนและแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือระหว่างกัน แรงงานชาวอเมริกัน และเสียงที่จะได้รับจากการเลือกตั้ง ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 แซม กิบบอนส์ (Sam Gibbons) ผู้ซึ่งสนับสนุนการค้าเสรีและเป็นประธานคณะอนุกรรมการด้านการค้าของรัฐสภา ได้โต้แย้งว่า

²⁴ Nayan Chanda, “Winds of Change,” *Far Eastern Economic Review* (June 22, 1995): 14-15.

²⁵ Simon Reeve, “Thanks, But No Thanks,” *Far Eastern Economic Review* (July 27, 1995): 19.

²⁶ Robert Manning, “Split Personality: U.S. Congress Contradicts Official Rhetoric on China,” *Far Eastern Economic Review* (November 27, 1997): 18-19.

²⁷ Kenneth Lieberthal, “Domestic Forces and Sino-U.S. Relations,” in *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century*, ed. Ezra F. Vogel (New York: W.W. Norton & Company, 1997): pp. 261-262.

สิทธิมนุษยชนสามารถได้รับการสนับสนุนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกับจีน และสหรัฐอเมริกาไม่สามารถปิดตัวเองจากเศรษฐกิจที่ใหญ่ของจีนทั้งในด้านของเศรษฐกิจ และเชิงสนับสนุนจากคนงานที่ได้รับการว่าจ้างจากการค้ากับจีน²⁸

3. องค์กรเอกชน

กลุ่มสนับสนุนสิทธิมนุษยชนเป็นแรงผลักดันที่เด่นชัดในการขุดด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา องค์กรจับตามองเอเชีย กลุ่มสิทธิมนุษยชน นักศึกษาจีน และชาวทิเบตที่ถูกเนรเทศ มีการถือบื้ออย่างมากต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกา การเข้าร่วมอย่างเด่นชัดขององค์กรเอกชน (NGOs) ในนโยบายต่อจีนของสหรัฐอเมริกาได้รับการพัฒนาให้เป็นที่มผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน โดยแม้ว่าในทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทั่วโลก จีนยังคงได้รับการยกเว้นในเรื่องสิทธิมนุษยชนแม้ว่าจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในจีนก็ตาม แต่เหตุการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงในระหว่างทศวรรษ 1980 ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของจีนต่อสหรัฐอเมริกาเริ่มลดลงภายหลังปี ค.ศ. 1985 เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและโซเวียตมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันและตามด้วยการล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียต เมื่อความสำคัญทางยุทธศาสตร์จีนไม่มีความจำเป็นสำหรับสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการเปิดประเทศของจีนและการมีความใกล้ชิดกับประเทศตะวันตก ทำให้เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีน²⁹

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 ได้สร้างความสนใจต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนและองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้ใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเพื่อสร้างบทบาทของตนในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในนโยบายของสหรัฐอเมริกาค่อจีน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 องค์กรเอกชนได้สนับสนุนการขุดด้านสิทธิมนุษยชนและแนะนำฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีบุชและคลินตันให้บรรลุดุจดุประสงค์ดังกล่าว กลุ่มร่วมระหว่างนักกิจกรรมของพรรคเดโมแครต องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน นักศึกษาจีนผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล สหภาพแรงงาน กลุ่มสิทธิในการมีชีวิตอยู่ (Right-to-Life Groups) และนักกิจกรรมชาวทิเบต ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงภายหลังความสงสัยเกี่ยวกับจุดยืนของประธานาธิบดีบุชใน

²⁸ David M. Lampton, "American's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *The China Quarterly* No. 139 (September 1994): 605-606.

²⁹ Ming Wan, "Human Rights and Sino-U.S. Relations: Policies and Changing Realities," *The Pacific Review* 10, No. 2 (1997): 239.

เรื่องสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ประธานาธิบดีบุชสนับสนุนให้กลุ่ม G-7 แแข่งขันเงินในการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับส่งเบรนท์ สโครครอฟท์ (Brent Scowcroft) และ ลอว์เรนซ์ อีเกิลเบอร์เกอร์ (Lawrence Eagleburger) เข้าไปจีนอย่างลับ ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจกับเติ้งเสี่ยวผิง ว่าจะยังคงความร่วมมือระหว่างกันต่อไป³⁰ การส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปจีนครั้งนี้และประสบการณ์การเป็นทูตของบุชในอดีตทำให้เกิดคำถามขึ้นมากมายเกี่ยวกับจุดยืนของบุชในเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น กลุ่มสนับสนุนสิทธิมนุษยชนจึงสนับสนุนการใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันให้จีนปรับปรุงสภาพสิทธิมนุษยชนในประเทศ โดยกลุ่มสิทธิมนุษยชนเชื่อว่า ยุทธศาสตร์การใช้เครื่องมือทางการค้าคือวิถีทางที่มีประสิทธิผลที่ดีที่สุดเพื่อจะทำให้จีนปรับปรุงสิทธิมนุษยชน³¹ ดังนั้น กลุ่มสนับสนุนสิทธิมนุษยชนจึงเลือกให้การต่ออายุสถานะ MFN ประจำปีของจีนเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อประเมินผลนโยบายต่อจีนของสหรัฐอเมริกาและเชื่อมั่นว่าเรื่องราวในทางลบของจีนจะถูกกระจายไปยังสื่อของสหรัฐอเมริกาในระหว่างการอภิปรายเรื่องสถานะ MFN

ภายหลังการกระตุ้นให้สาธารณชนสนใจต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีน กลุ่มองค์กรเอกชนได้ดักขังการวิพากษ์วิจารณ์ทำเนียบขาวว่าขาดข้อผูกมัดในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการเขียนจดหมายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลอยด์ เบนต์เซน (Lloyd Bentsen) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เจฟฟรีย์ การ์เทน (Jeffrey Garten) การเขียนจดหมายนี้ถูกอ้างว่าเป็นความพยายามเพื่อขกเลิกการขู่ในเรื่องการยกเลิกสถานะ MFN และส่งเสริมการแยกสถานะ MFN ออกจากประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน

ประธานาธิบดีคลินตันก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าอ่อนแอในนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนตั้งแต่การยกเลิกการเชื่อมโยงสถานะ MFN เข้ากับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของจีน ในขณะที่องค์กรเอกชนประสบผลสำเร็จในการรักษาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนให้เห็นอย่างเด่นชัดในการกำหนดนโยบายต่อจีน โดยการกดดันทั้งจีนและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวร่วมด้านสิทธิมนุษยชนยังถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่อ่อนแอ เนื่องจากมีการแตกกลุ่มออกเป็นกลุ่มย่อยซึ่งมีแนวคิดแตกต่างกันเกี่ยวกับนโยบายจีน กล่าวคือ มีความคิดแตกแยกกัน

³⁰ Quansheng Zhao and Barry Press, "The U.S. Promotion of Human Rights and China's Response," 34 : 38.

³¹ Robert L. Bernstein and Richard Dicker, "Human Right First," *Foreign Policy* (Spring 1994):

ในระหว่างการอภิปรายเรื่องสถานะ MFN ของจีนในประเด็นที่จะสร้างเงื่อนไขในการได้รับสถานะ MFN และความเต็มใจในการยกเลิกสถานะดังกล่าว ความแตกต่างนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับสถานะ MFN และนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนก็ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องทางเลือกที่แน่นอนในการยกเลิกสถานะ MFN³²

4. ประชาคมธุรกิจ

ประชาคมธุรกิจเป็นกลุ่มหนึ่งซึ่งพยายามเข้าไปมีบทบาทในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการมีผลประโยชน์อย่างมหาศาลในจีน ประชาคมธุรกิจนั้นมิได้ถูกกดดันโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศและกลุ่มสิทธิมนุษยชนเท่าใดนัก แต่จะอ่อนไหวต่อคู่แข่งระหว่างประเทศที่มาจากประเทศมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจอย่างเช่น ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป ดังนั้น ความกลัวที่จะสูญเสียสัญญาทางการค้าในจีนอันเนื่องมาจากการตอบโต้ทางการค้า ทำให้ประชาคมธุรกิจต้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่อจีน

โดนัลด์ แอนเดอร์สัน (Donald Anderson) ประธานสภาธุรกิจสหรัฐอเมริกาและจีน (United States-China Business Council) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน มีสมาชิกเป็นบริษัทกว่า 200 บริษัทที่มีผลประโยชน์ในการทำธุรกิจกับจีน ได้กล่าวในนามสภาธุรกิจและประชาคมธุรกิจของสหรัฐอเมริกาว่า “การเพิกถอนหรือการตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN จะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนงานชาวอเมริกัน ผู้บริโภคและลูกจ้างชาวอเมริกันและจะนำไปสู่การสูญเสียงานกว่า 150,000 ตำแหน่ง การสูญเสียการส่งออก 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ และราคาที่สูงขึ้นจากการนำเข้าสินค้าจากจีนเป็นจำนวนอย่างต่ำ 14 พันล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับผู้บริโภคชาวอเมริกัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นการกระทบต่อการจัดการกับเศรษฐกิจในประเทศและการหางานใหม่ให้กับผู้ว่างงานในสหรัฐอเมริกา” ในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน สภาธุรกิจฯ เชื่อว่า “การเพิกถอนหรือการตั้งเงื่อนไขสถานะ MFN จะไม่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองในจีน การเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงของจีนจะเป็นผลมาจากความพยายามของประชาชนชาวจีนในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของคนและเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ”³³

³² Ibid., pp. 38-39.

³³ Donald Anderson, “Future of the United States-China Policy,” Joint Hearings before the Subcommittees on Economic Policy, Trade and Environment; International Security, International Organizations and Human Rights; and Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, (May 20, 1993), (Washington: US Government Printing, 1994): 10.

นอกจากนั้น สมาคมผู้ส่งออกและนำเข้าอเมริกัน (The American Association of Exporters and Importers) เชื่อกันว่าสภาของเกรตไม่ควรถูกขวางการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอีก 1 ปี ของประธานาธิบดีบุช ในปี ค.ศ. 1992 และสภาของเกรตก็ไม่ควรตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ซึ่งอาจจะนำไปสู่การเพิกถอนหรือการขู่ว่าจะเพิกถอนสถานะ MFN ของจีน โดยสมาคมดังกล่าวให้เหตุผลว่า การเพิกถอนสถานะ MFN ของจีนจะเป็นการลดแหล่งวัตถุดิบซึ่งสามารถหาได้จากจีนเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ผู้ค้าปลีกของสหรัฐอเมริกาจะต้องนำเข้าสินค้าจำพวกเครื่องประดับคันคริสตมาตจากจีนเป็นจำนวนกว่า 15 ล้านเหรียญสหรัฐ เครื่องประดับเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะประกอบด้วยเรซินพลาสติกซึ่งสามารถหาได้จากจีนเท่านั้น กล่าวคือ แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะซื้อเครื่องประดับเหล่านี้ได้จากประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย เช่น เกาหลี ไต้หวันและไทย แต่กระบวนการผลิตก็ยังคงต้องใช้เรซินที่นำเข้าจากจีน³⁴

ส่วนบริษัทโบอิง (Boeing) ในฐานะผู้ผลิตเครื่องบินชั้นนำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีคู่แข่งคือบริษัทแอร์บัส (Airbus) ของยุโรป มีสัญญาการค้ากับจีนมูลค่าหลายพันล้านเหรียญสหรัฐ บริษัทโบอิงมองว่าบริษัทคนมีความเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมสำคัญที่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้ แม้ว่าบริษัทโบอิงสามารถควบคุมตลาดของจีนได้ร้อยละ 60 แต่บริษัทแอร์บัสก็ได้ผลประโยชน์จากสถานะทางการเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนที่ส่งผลต่อสัญญาการค้าเครื่องบิน สายการบินจีนหลายสายได้รับเครื่องบินแอร์บัสทั้ง ๆ ที่ไม่ต้องการ เนื่องจากรัฐบาลจีนต้องการถ่วงดุลผู้ขายเครื่องบิน และต้องการมีอิทธิพลในนโยบายของสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากการที่บริษัทโบอิงได้ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน เนื่องจากบริษัทแอร์บัสได้รับสัญญามูลค่า 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐกับจีนในการสั่งซื้อเครื่องบินไอพ่น 30 ลำในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 และบริษัทโบอิงยังรับรู้ว่าจีนคิดว่าบริษัทโบอิงไม่น่าไว้ใจใจเนื่องจากการแทรกแซงของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา³⁵ นอกจากนี้ จีนยังได้ตกลงทำสัญญากับบริษัทโบอิงเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา การประชุมสุดยอดระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1997 จีนได้ประกาศสั่งซื้อเครื่องบินจำนวน 50 ลำจากโบอิงเป็นมูลค่า 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากกว่ามูลค่าเดิมที่ประมาณไว้กว่า 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็น

³⁴ "China Most-Favored-Nations," *Statement of the American Association of Exporters and Importers Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, (June 19 and 20, 1991), (Washington: US Government Printing Office, 1992): 163.

³⁵ Nigel Holloway, "Hostage to Fortune," *Far Eastern Economic Review* (November 14, 1996):

ศักยภาพในการปรับปรุงความสัมพันธ์และบรรลุผลสำเร็จในการประชุมสุดยอด³⁶ จากภารกิจของโบอิงซึ่งจะได้รับผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนทำให้บริษัทโบอิงเป็นผู้สนับสนุนหลักสำคัญในการสร้างความร่วมมือและให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจในนโยบายของสหรัฐอเมริกา

ในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของจีน บริษัทโบอิงให้ความเห็นว่า “โบอิงยังคงเชื่อถือค่านิยมอเมริกันในประเด็นอย่างเช่นสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนจะมีประสิทธิผลและก้าวหน้าถ้าบริษัทอเมริกันมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในจีน” โดยบริษัทโบอิงคาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2000 สาขาการบินจีนจะต้องบรรลุผู้โดยสารเป็นจำนวน 100 ล้านคนต่อปี เพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัวจากปี ค.ศ. 1995 และจะสามารถขายเครื่องบินพาณิชย์เป็นจำนวน 2,200 ลำแก่จีนในอีก 20 ปีข้างหน้าซึ่งจะมีมูลค่ากว่า 140 พันล้านเหรียญสหรัฐ³⁷

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1990 แม้ว่านักธุรกิจทั้งหลายต่างไม่เต็มใจในการปกป้องจีนต่อการโจมตีสาธารณชนในเหตุการณ์เทียนอันเหมิน แต่ในปี ค.ศ. 1991 กลุ่มธุรกิจก็เริ่มจะมีความเกี่ยวข้องในการอภิปรายเรื่องสถานะ MFN ของจีน โดยการถือบี้ยี่เพื่อจะสนับสนุนประธานาธิบดีบุชและยกเลิกเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN การถือบี้ยี่โดยกลุ่มธุรกิจนำโดยคณะกรรมการเร่งด่วนเพื่อการค้าอเมริกัน (Emergency Committee for American Trade-ECAT) และสภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ในปี ค.ศ. 1995 สภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนรายงานว่ามีสมาชิกของสภากว่า 800 บริษัท มีปริมาณการส่งออกเป็นมูลค่า 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และงานที่มีทักษะสูงและเงินเดือนสูงกว่า 200,000 งาน³⁸

เมื่อประธานาธิบดีบิล คลินตันเข้ารับตำแหน่ง ทำให้กลุ่มธุรกิจต้องทำงานหนักขึ้น เนื่องจากคลินตันโจมตีนโยบายต่อจีนของประธานาธิบดีบุชและยังขู่ว่าจะสร้างเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนในระหว่างการรณรงค์หาเสียง สภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเริ่มที่จะพัฒนาการติดต่อกับบิล คลินตันและทีมงานของเขาแม้

³⁶ “Boeing Wraps up \$3 bn Sales Deal with Beijing,” (November 1, 1997). Available from <http://203.146.51.4/nationnews/1997/199711/19971101/18549.html>; INTERNET.

³⁷ Ibid.

³⁸ Quansheng Zhao and Barry Press, “The U.S. Promotion of Human Rights and China’s Response,” 34 : 41.

ก่อนการเข้ารับตำแหน่ง³⁹ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1993 ประชาคมธุรกิจสามารถที่จะปกป้องสถานะ MFN ให้กับจีนได้นานเท่าที่จะสามารถได้รับการวิไลจากประธานาธิบดีและเสียง 34 เสียงในวุฒิสภา แต่คำสั่งฝ่ายบริหารและการสร้างเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ทำให้ประชาคมธุรกิจต้องเพิ่มการล็อบบี้ให้มากขึ้น กลุ่มธุรกิจได้พัฒนาความผูกพันที่ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้สนับสนุนการค้าเสรีและสมาชิกสภาองเกรสจากแคลิฟอร์เนีย เนื่องจากแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐที่มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและมีความผูกพันทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกับจีน กลุ่มแนวร่วมนี้ทำงานเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ได้จากความร่วมมือในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในปี ค.ศ. 1993-1994 โดยการรณรงค์ล็อบบี้ให้ยกเลิกการเชื่อมโยงสถานะ MFN เข้ากับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน

5. หน่วยงานราชการ

หน่วยงานราชการซึ่งเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกามีทั้งหน่วยงานด้านการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และผู้แทนการค้า ความหลากหลายและการขาดการจัดลำดับชั้นของเป้าหมายสะท้อนให้เห็นถึงการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายบริหารของคลินตัน สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ต่างสนับสนุนนโยบายจีนบนพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเบนท์เซน ได้แย้งว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อจีนเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่แข่งทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเอง⁴⁰ เบนท์เซนและเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ถูกส่งไปจีนหลายครั้งเพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าสหรัฐอเมริกาเต็มใจในการให้ความร่วมมือกับจีนทั้ง ๆ ที่มีความแตกต่างหลายประการในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน

ในทางตรงกันข้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติแอนโธนี เลค (Anthony Lake) กลับมีความเห็นที่แตกต่างในนโยบายต่อจีน⁴¹ นั่นคือการสนับสนุนให้ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่สำคัญในนโยบายต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศจะประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีนจากรายงานประจำปี นอกจากนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศวินสตัน

³⁹ Ibid.

⁴⁰ David M. Lampton, "American's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," 139 : 616.

⁴¹ Alan Tonelson, "Jettison the Policy," *Foreign Policy* No. 97 (Winter 1994-95): 124.

ลอร์ด (Wisnton Lord) และจอห์น แชตทักซ์ยังให้การสนับสนุนสิทธิมนุษยชน โดยการตีพิมพ์รายงานซึ่งให้ความสำคัญในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในจีนอย่างต่อเนื่อง

อาจกล่าวได้ว่า ในระหว่างการบริหารงานของคลินตัน ความโดดเด่นของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจีน ซึ่งนโยบายจีนของสหรัฐอเมริกาได้มาจากการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในกรอบของสถาบัน กรอบสถาบันนี้ทั้งในแง่ของโครงสร้างและหลักปฏิบัติ มีอิทธิพลในการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศสะท้อนให้เห็นถึงการโต้ตอบของตัวแสดงต่าง ๆ ต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยปกติ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำของสภาองเกรสในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่หน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีก็ได้เป็นที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับในสภาองเกรสเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจีนกำลังก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้มีแรงตอบรับจากสภาองเกรสให้เปลี่ยนจากยุทธศาสตร์การปิดล้อมเป็นการเปิดเพื่อเกี่ยวพันระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ยิ่งไปกว่านั้นความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศยังอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์อย่างมากมา อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่แตกแยกของทั้งสองประเทศทำให้เป็นการยากสำหรับประธานาธิบดีที่จะใช้สิทธิพิเศษของประธานาธิบดีเพื่อบรรลุมิติประสงค์อันหลากหลาย เช่น ประธานาธิบดีบุชไม่ประสบผลสำเร็จในความพยายามโต้แย้งว่าร่างกฎหมายเปโลซี (Pelosi Bill) ก้าวข้ามสิทธิพิเศษของประธานาธิบดี โดยที่ร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอให้ปกป้องการเนรเทศนักศึกษาจีนที่กำลังศึกษาอยู่ในสหรัฐอเมริกา บุชยังโต้แย้งว่าประธานาธิบดีต้องการความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายต่อจีนและไม่ควรถูกผูกมัดโดยการริเริ่มนโยบายต่างประเทศของสภาองเกรส⁴²

อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีก็ยังคงรักษาความสามารถในการเป็นผู้นำด้านนโยบายต่างประเทศโดยผ่านการกำหนดวาระ (agenda setting)⁴³ ทั้งนี้เนื่องจากความสามารถในการควบคุมฝ่ายบริหารและการมีอิทธิพลส่วนบุคคลกับรัฐบาลต่างประเทศและสื่อมวลชนที่เหนือกว่าผู้นำของสภาองเกรส ทำให้ประธานาธิบดีสามารถสร้างกรอบของการอภิปรายได้

⁴² Quansheng Zhao and Barry Press, "The U.S. Promotion of Human Rights and China's Response," 34 : 43.

⁴³ Ibid.

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนสามารถระบุได้จากกลุ่มของผลประโยชน์ซึ่งสนับสนุนวาระของประธานาธิบดี เช่น ความเกี่ยวข้องที่เพิ่มขึ้นในปัญหาเกาหลี การขายอาวุธของจีน และความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เป็นศัตรูต่อกันในด้านสิทธิมนุษยชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิมนุษยชนมีความโดดเด่นถนัดเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงในการรับรู้เรื่องผลประโยชน์ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา

ความสามารถในการเปลี่ยนประเด็นในนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีอาจถูกกีดขวางโดยวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน เมื่อปราศจากสิ่งที่เป็นเอกฉันท์ในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน จึงทำให้เกิดโอกาสที่จะขัดขวางความพยายามที่จะเสนอประเด็นในนโยบายของหน่วยงานราชการต่าง ๆ กลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิมนุษยชนไม่สามารถทำให้จีนยินยอมต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถเสนอทางเลือกในการขู่ว่าจะยกเลิกสถานะ MFN ของจีนให้แก่ฝ่ายบริหารของคลินตันได้ ทำให้ฝ่ายบริหารทางด้านเศรษฐกิจไม่เห็นด้วยกับประเด็นการขู่ว่าจะยกเลิกสถานะ MFN ของจีน กล่าวคือ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงการคลังและพาณิชย์ ส่วนความท้าทายในการหาเสียงสนับสนุนในการจัดลำดับความสำคัญในนโยบายต่างประเทศนั้นเปลี่ยนแปลงไปโดยบริบทของการสิ้นสุดสภาวะสงครามเย็น เมื่อคอมมิวนิสต์โซเวียตล่มสลาย สหรัฐอเมริกาจึงขาดศัตรูที่ชัดเจน ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้ผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงลดความสำคัญลง ทำให้เป้าหมายหรือผลประโยชน์แห่งชาติอื่น ๆ เพิ่มความสำคัญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ สภาวะหลังสงครามเย็นยังก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีอิทธิพลขึ้นมากมายภายหลังการตอบโต้เหตุการณ์เทียนอันเหมิน องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนไม่สามารถเสนอนโยบายที่มีประสิทธิผลต่อจีนได้ภายหลังการพ่ายแพ้ในการขู่ว่าจะเพิกถอนสถานะ MFN ของจีนในปี ค.ศ. 1994 แต่ยังคงมีการอภิปรายเรื่องบทบาทและสถานะของสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้าม กลุ่มธุรกิจสหรัฐอเมริกาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการค้ากับจีนสามารถที่จะรณรงค์ล็อบบี้และระบุถึงผลเสียที่จะตามมาต่อผลประโยชน์ทางพาณิชย์ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้จากการยกเลิกสถานะ MFN ของจีน ดังนั้นในระยะยาว ความแข็งแกร่งโดยเปรียบเทียบของกลุ่มเช่น สภาธุรกิจสหรัฐอเมริกาและจีนที่มีเหนือกลุ่มสิทธิมนุษยชนจะสามารถสนับสนุนระดับความสัมพันธ์ที่ดีของสหรัฐอเมริกาและจีนได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนต่อจีนของ สหรัฐอเมริกาต่างมีผลประโยชน์ของตนที่จะต้องรักษา กล่าวคือ องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนสนับสนุนนโยบายการใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีนให้มีการปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ประชาคมธุรกิจไม่เห็นด้วยกับการขู่ว่าจะยกเลิกสถานะ MFN ของจีน เนื่องจากจะเป็นการกระทบต่อผลประโยชน์และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยรวมระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ส่วนหน่วยงานราชการต่างก็คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรของตน เช่น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ต่างสนับสนุนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศกลับมีทัศนคติในการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสภาคองเกรส ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาต่างก็มีความเห็นแตกต่างกันในการใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือกดดันให้จีนปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชน และท้ายที่สุด ประธานาธิบดีซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในฐานะผู้นำในการบริหารประเทศ มีบทบาทในการให้ความสำคัญและกำหนดนโยบายต่างประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละบุคคล ในขณะที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุชให้ความสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับจีนและปฏิเสธการใช้สถานะ MFN กดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชน แต่ต่อมาคลินตันก็ได้ยกเลิกการเชื่อมโยงประเด็นด้านการค้าและสิทธิมนุษยชนออกจากกัน แม้ว่าจีนจะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหรัฐอเมริกาดังไว้ก็ตาม

ดังนั้น การศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายจะทำให้ทราบถึงขั้นตอนตลอดจนบทบาทและปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และท้ายที่สุดจะทำให้ทราบถึงปัจจัยหรือเงื่อนไขที่สร้างนโยบายนั้นขึ้นมา ในที่นี้จะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน โดยการใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือกดดันให้จีนปฏิบัติตามด้านสิทธิมนุษยชนในระหว่างปี ค.ศ. 1993-1994 เนื่องจากกระแสดังกล่าวเป็นระยะเวลา ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ประกาศตั้งเงื่อนไขให้จีนปฏิบัติตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาในด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อแลกกับสถานะ MFN ที่จีนจะได้รับจากสหรัฐอเมริกา

4.3 กระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบายเรื่องการต่ออายุสถานะ MFN ให้จีนในปี ค.ศ. 1993 นั้น ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะร่วมกันร่างรายงานเสนอทางเถิกในนโยบายและคำแนะนำให้กับประธานาธิบดีก่อนที่จะถึงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นวันที่ประธานาธิบดีต้องตัดสินใจ คณะทำงานได้ร่วมกันจัดเตรียม

ร่างรายงานที่ได้มีการอภิปรายร่วมกัน ในกรณีนี้ คณะทำงานจะประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรหลักในขณะทำงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการป้องกันประเทศ สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ องค์กรทรัพย์สินทางปัญญาและสำนักงานรองประธานาธิบดี⁴⁴

ร่างรายงานของคณะทำงานได้ผ่านการประชุมเพื่อพิจารณาหลายครั้งทั้งในระดับรัฐมนตรีและระดับรองรัฐมนตรี ซึ่งร่างรายงานของคณะทำงานเสร็จสมบูรณ์ในต้นปีที่ 3 ของเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ร่างรายงานฉบับนี้ได้วางกรอบเนื้อหาของกระบวนการและคำสั่งฝ่ายบริหาร (Executive Order) ที่ครอบคลุมไปถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 จากร่างรายงานของคณะทำงานในเดือนกุมภาพันธ์ มีประเด็นที่สำคัญคือเรื่องสิทธิมนุษยชน การแพร่กระจายอาวุธและการค้า โดยจะพยายามดำเนินการประนีประนอมกับเงินมากที่สุด และจะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN หรือถ้าจำเป็นต้องมีเงื่อนไขก็จะให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะตัดสินใจ โดยร่างรายงานของคณะทำงานจะถูกส่งไปให้ประธานาธิบดีตัดสินใจโดยผ่านทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ⁴⁵

สำหรับกระบวนการตัดสินใจภายในฝ่ายบริหารหรือทำเนียบขาวประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะที่ปรึกษานโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดี กระบวนการตัดสินใจนี้ยากแก่การเข้าใจ แต่อาจแสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจคร่าว ๆ ดังนี้⁴⁶

1. ประธานาธิบดีไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเท่าที่ควร จะมีส่วนร่วมก็ต่อเมื่อต้องการการตัดสินใจครั้งสุดท้ายของประธานาธิบดีเท่านั้น
2. ที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงของประธานาธิบดี คือ แอนโทนี เลค (Anthony Lake) ในขณะนั้นยังคงจัดการกับปัญหาในบอสเนีย โชมานีเย ฯลฯ ทำให้ไม่มีเวลาที่จะเกี่ยวข้องกับนโยบายการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนทั้ง ๆ ที่เขาก็เป็นผู้สนับสนุนอย่างมากในเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนั้นเขาจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นนี้มากเท่าไร

⁴⁴ David M. Lampton, "China Policy in Clinton's First Year," in *Beyond MFN: Trade with China and American Interests*, eds. James R. Lilley and Wendell L. Willkie II (Washington D.C.: The AEI Press, 1994), p. 16.

⁴⁵ Ibid., p. 17.

⁴⁶ Ibid., p. 18.

3. ผู้ช่วยของแอนโทนี เลค คือ แซนดี้ เบอร์เกอร์ (Sandy Berger), แนนซี โซเดอร์เบิร์ก (Nancy Soderberg) และ เคนท์ วิดแมนน์ (Kent Wiedemann) จึงเป็นผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแทน ในกรณีนี้ โซเดอร์เบิร์ก เป็นผู้สนับสนุนในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

ส่วนสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งนำโดย โรเบิร์ต รูบิน (Robert Rubin) ก็มีตัวในกระบวนการตัดสินใจ เช่นกัน นอกจากนั้นคนสำคัญที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจคือ โบแมน คัตเตอร์ (Bowman Cutter) และ ไมเคิล พังค์ (Michael Punke) ในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พังค์เคยอยู่ในทีมงานของวุฒิสมาชิก แมกซ์ โบคัส (Max Baucus) ซึ่งสนับสนุนนโยบายที่จะต่ออายุสถานะ MFN ให้จีนในปี ค.ศ. 1991 - 1992 ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังนั้นเขาจึงมีส่วนผลักดันให้ประธานาธิบดีคลินตัน ต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนโดยไม่มีเงื่อนไข และในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศนั้น เนื่องจากผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายกิจการเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกคนใหม่ คือนายวินสตัน ลอร์ด (Winston Lord) ในขณะนั้นยังมิได้รับการอนุมัติจากวุฒิสภาก่อนกระทั่งวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1993 ดังนั้นผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศฝ่ายกิจการทั่วไป นายวิลเลียม คลาร์ก (William Clark) จึงมีบทบาทเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบายในเดือนกุมภาพันธ์ และมีนาคม ค.ศ. 1993 แต่อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่า นายวินสตัน ลอร์ด เป็นผู้มีส่วนอย่างมากเบื้องหลังกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นผู้เสนอให้สถานะ MFN แก่จีนเพื่อส่งเสริมความประทุติและการแสดงออกที่ดีของจีน

นายวินสตัน ลอร์ด ได้อธิบายถึงหลักการของกระบวนการกำหนดนโยบายการต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนว่าประกอบด้วยภาระงานและความตกลงร่วมกันของสหรัฐอเมริกาและจีนและความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย ดังนี้⁴⁷

1. ความสามารถในการแสวงหามติเอกฉันท์ภายในฝ่ายบริหาร และความสำเร็จจากการสนับสนุนของสภาองเกรส
2. การอภิปรายทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ โดยทางตรงและทางอ้อมกับฝ่ายจีนเพื่อที่จะแสวงหาความตกลงในประเด็นสำคัญต่าง ๆ
3. ความสามารถในการหาเสียงสนับสนุนจากสภาองเกรสเพื่ออนุมัตินโยบาย

⁴⁷ Ibid., p. 15.

นอกจากนี้ นายวินสตัน ลอร์ด มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนโดยการปรึกษาอย่างใกล้ชิดกับสภาองเกรส ถือได้ว่า ลอร์ด มีบทบาทสำคัญในการหาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา เนื่องจากเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือจากรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในจีน ลอร์ดได้ปรึกษากับรัฐสภาในเรื่องการต่ออายุสถานะ MFN ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ตลอดไปจนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 นอกจากนี้ ลอร์ดยังมีบทบาทสำคัญในการติดต่อกับจีนในเรื่องการเปิดเผยแพร่รายชื่อนักโทษที่ถูกกักขัง การห้ามส่งสินค้าที่ผลิตโดยนักโทษของจีนไปยังสหรัฐอเมริกา และการหยุดขายเทคโนโลยีขีปนาวุธ M-11 ให้กับปากีสถาน

อย่างไรก็ตาม ในเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม ทั้งจีนและผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาได้มีการเจรจาหารือในเรื่องการต่ออายุ MFN เป็นระยะ ๆ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายที่ได้ร่วมเจรจา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) เอกอัครราชทูตจีนประจำกรุงวอชิงตัน นายจู จีเจิน (Zhu Gizhen) รองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน นายหลิว หัวชิว (Liu Huaqiu) ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นายวินสตัน ลอร์ด และ เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำกรุงปักกิ่ง นายสแตเพิลตัน รอย (Stapleton Roy) นอกจากนี้ ในวันที่ 3-5 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 นายวินสตัน ลอร์ด ได้เดินทางไปกรุงปักกิ่งเพื่อเจรจาเรื่องการต่ออายุสถานะ MFN กับรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน ซึ่งใช้เวลาในการเจรจานานถึง 11 ชั่วโมง ผลของการเจรจาในครั้งนี้ นักธุรกิจที่ได้ฟังผลการเจรจาที่ลอร์ดสรุปให้คนอเมริกันในกรุงปักกิ่งฟังกล่าวว่า “แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยังไม่ตัดสินใจในเรื่องนี้ แต่ดูเหมือนว่าจะไม่มีการสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN อย่างไม่มีเงื่อนไข”⁴⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การตัดสินใจการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนในครั้งนี้จะต้องมีเงื่อนไขอย่างแน่นอน

สำหรับประชาคมธุรกิจนั้นมีความรู้ดีกว่าคนเข้าไม่ถึงประธานาธิบดี กล่าวคือ ผู้นำกลุ่มธุรกิจประสบความสำเร็จในความพยายามที่จะเข้าพบกับประธานาธิบดีโดยตรง เพื่อหารือในประเด็นการต่ออายุสถานะ MFN ของจีน แต่กลุ่มธุรกิจสามารถเข้าถึงระดับผู้บริหารอาวุโสซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจประธานาธิบดีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 บริษัทและสมาคมธุรกิจกว่า 300 แห่ง ได้ยื่นข้อเสนอและเรียกร้องให้ประธานาธิบดีตัดสินใจต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งมีสำนักผู้แทนการค้า

⁴⁸ Ibid., p. 21.

สหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative-USTR) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังการผลักดันให้ต่ออายุสถานะ MFN ให้จีนอย่างไม่มีเงื่อนไข

ภายหลังการไปเยือนกรุงปักกิ่งของ นายวินสตัน ลอร์ด ประมาณกลางเดือน พฤษภาคม ฝ่ายบริหารได้เตรียมการเกี่ยวกับการประกาศคำสั่งฝ่ายบริหารสำหรับ ประธานาธิบดีคลินตัน อีกครั้ง และในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 ประธานาธิบดีคลินตันได้ประกาศคำสั่งฝ่ายบริหารเพื่อต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอีกหนึ่งปี (ค.ศ. 1993 - 1994) แต่ก็ได้ตั้งเงื่อนไขไว้ว่าในการต่ออายุสถานะ MFN ในปีต่อไปคือกลางปี ค.ศ. 1994 จีนจะต้องอนุญาตให้ประชาชนอพยพออกนอกประเทศได้อย่างเสรีตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 มาตราที่ 402 ของสหรัฐอเมริกา และจีนจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในปี ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับเรื่องแรงงานนักโทษ โดยมีประเด็นสำคัญคือ ห้ามจีนส่งสินค้าที่ใช้แรงงานนักโทษผลิตไปยังสหรัฐอเมริกา⁴⁹

ในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายออร์เรน คริสโตเฟอร์ มีหน้าที่เสนอบันทึกซึ่งประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนให้ประธานาธิบดีคลินตัน ทราบ เพื่อพิจารณาว่าควรจะมีการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนในปี ค.ศ. 1994 หรือไม่ นอกจากเงื่อนไข 2 ข้อข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะต้องตัดสินใจว่า จีนมี “ความรุดหน้าอย่างสำคัญ” ในการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ดังนี้⁵⁰

1. วางแผนเพื่อเข้าร่วมและปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน
2. ปลดปล่อยและเปิดเผยรายชื่อนักโทษหรือผู้ถูกกักขังชาวจีนผู้ซึ่งแสดงออกถึงความเชื่อทางศาสนาและการเมืองของตน รวมทั้งการแสดงออกด้านความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับกำแพงประชาธิปไตยและการเคลื่อนไหวที่จตุรัสเทียนอันเหมิน
3. ให้ความมั่นใจในการปฏิบัติต่อนักโทษ เช่น อนุญาตให้องค์การด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศและองค์การด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปตรวจเยี่ยมเรือนจำ
4. คุ้มครองศาสนาและมรดกทางวัฒนธรรมของทิเบต

⁴⁹ “Executive Order 12850: Conditions for Renewal of Most Favored Nation Status for the People’s Republic of China in 1994,” Released by the White House, Office of the Press Secretary, Washington, D.C., (May 28, 1994). Available from <http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1993/6/1/1.text.2>; INTERNET.

⁵⁰ Ibid.

5. อนุญาตให้วิทยุโทรทัศน์ระหว่างประเทศกระจายเสียงและแพร่ภาพในจีนได้

การตัดสินใจของประธานาธิบดีคลินตัน ในครั้งนี้ คลินตันให้เหตุผลว่าการที่เขาตัดสินใจดังกล่าวเพราะเขาสันนิษฐานแผนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของจีนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกาด้วย สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่แสดงความเห็นด้วยกับผลของการตัดสินใจ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแนนซี เปโลซี จากพรรคเดโมแครตและผู้นำเสียงข้างมากในวุฒิสภา จอร์จ มิทเชล ซึ่งทั้ง 2 คนนี้เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทอย่างมากในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีน มิทเชล กล่าวว่า “การตัดสินใจครั้งนี้ของประธานาธิบดีมีความยุติธรรม มีเหตุผล และมีความรับผิดชอบ”⁵¹

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ประธานาธิบดีคลินตันได้พบกับประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินของจีนในการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation-APEC) ณ นครซีแอตเติล แต่ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินปฏิเสธที่จะเจรจากับประธานาธิบดีคลินตันในเรื่องสิทธิมนุษยชน หลังจากนั้นทั้งสองฝ่ายพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันมาโดยตลอด โดยวันที่ 10-12 ตุลาคม ค.ศ. 1993 นายจอห์น แชตทัก (John Shattuck) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนได้เดินทางไปกรุงปักกิ่งเพื่อหารือเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นครั้งแรก ตามด้วยนายลloyd เบนต์เซน (Lloyd Bentsen) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายไมค์ เอสปี (Mike Espy) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 จากผลการเจรจาของนายเบนต์เซน รัฐบาลจีนตกลงอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปตรวจสอบเรือนจำ 5 แห่งเพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการผลิตสินค้าโดยแรงงานนักโทษเพื่อส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่จีนจะต้องปฏิบัติตามเพื่อจะให้ได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกา⁵²

ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นายคริสโตเฟอร์ ได้พบกับรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน นายเฉียน ฉีเฉิน (Qian Qichen) ในระหว่างการเจรจาที่กรุงปารีสในวันที่ 24 มกราคม 1994 ค.ศ. นายเฉียนตกลงจะเจรจาในกรณีปัจเจกบุคคล

⁵¹ Susumu Awanohara, "Breathing Space," *Far Eastern Economic Review* (June 10, 1993): 13.

⁵² "China: Relations with USA," *Keesing's Record of World Events* (January 1994): 39817.

235 กรณีที่นายคริสโตเฟอร์ต้องการ แต่ไม่ยินยอมต่อความต้องการของประธานาธิบดีคลินตัน ในการปล่อยตัวนักโทษที่มีความเกี่ยวข้องในการประท้วงที่จอร์เจียอันเหมิน ในปี ค.ศ. 1989⁵³ ต่อมา นายจอห์น แซ็คทักเคินทางไปกรุงปักกิ่งอีกครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 และนายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 ในช่วงเวลาที่ นายคริสโตเฟอร์กำลังเยือนจีนนั้น รัฐบาลจีนได้จับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นปฏิภิกิริยาที่ ต้องการแสดงให้เห็นว่า สิทธิมนุษยชนมิใช่ประเด็นที่สำคัญในสายตาสู่ผู้นำจีน ในกรณีนี้เนื่อง จากการมาเยือนของนายซัดัคเคินในวันที่ 27 เดือนกุมภาพันธ์ เขาได้แอบพบกับนายเหวย จิงเซิง (Wei Jingsheng) ผู้นำขบวนการประชาธิปไตยจีน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับจีนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีหลี่เฉิงได้ใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับนายคริสโตเฟอร์ และแสดงความพร้อมที่จะเผชิญชะตากรรมจากการยกเลิกสถานะ MFN

แม้ว่าการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนไม่มีความราบรื่นเท่าใดนัก แต่ สหรัฐอเมริกาก็ยังคงพยายามที่จะกดดัน เจริญต่อรองกับจีนในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ตลอดมาจนกว่าจะถึงกลางปี ค.ศ. 1994 กล่าวคือ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 สหรัฐอเมริกา ได้ส่ง นายไมเคิล อาร์มาคอส (Michael Armacost) อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำ ญี่ปุ่น และอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา พร้อมคณะ ไปเจรจากับจีนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกครั้ง และในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2537 ประธานาธิบดีคลินตัน แถลงต่อที่ประชุมผู้สื่อข่าวทำเนียบขาวต่อการส่งคณะผู้แทนไปเจรจากับจีนว่า การตัดสินใจ เกี่ยวกับการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงแห่งชาติและความมั่นคงระหว่าง ประเทศในระยะยาว

นอกจากคณะของนายอาร์มาคอสแล้วก่อนหน้านี้ สหรัฐอเมริกายังได้ส่งผู้ เชี่ยวชาญด้านจีน รวมทั้งอดีตเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลสมัยนายจิมมี คาร์เตอร์ อดีต ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เช่น นายสปีกเน็ฟ เบรซจินสกี (Zbigniew Brzezinski) ไป เยือนจีนอีกด้วย บุคคลเหล่านี้ได้สรุปท่าทีของผู้นำจีนว่า จีนกำลังเป็นห่วงอย่างมากเกี่ยวกับการ เกิดความไม่สงบในสังคม เพราะปัญหาการว่างงาน ภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาฉ้อราษฎร์บัง หลวง ด้วยเหตุนี้ทำให้จีนจำเป็นต้องปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาลที่จะก่อความไม่สงบขึ้น⁵⁴

⁵³ Ibid.

⁵⁴ “ปัญหาการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐ,” *สยามจดหมายเหตุ* 19 (27 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2537):

นอกจากความพยายามในการเจรจาต่อรองกับจีน เพื่อให้จีนปฏิบัติตามในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว ภายในสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามจากทั้งสมาชิกสภาองเกรสและกลุ่มธุรกิจในการแสดงให้ฝ่ายบริหารเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่มีกับจีนถ้ามีการยกเลิกสถานะ MFN กล่าวคือ กลางปี ค.ศ. 1993 นักการเมืองจากทั้งพรรคเดโมแครตและรีพับลิกันได้รวมตัวกันแสดงความเกี่ยวข้องและสนับสนุนการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน ในจำนวนดังกล่าวประกอบด้วยวุฒิสมาชิกโดล (Dole) จากพรรครีพับลิกัน วุฒิสมาชิกเควิด โบเรน (David Boren) แครี (Kerry) แมกซ์ ไบคัส (Max Baucus) บิล แบรดลีย์ (Bill Bradley) และจอห์น จอนสตัน (John Jonston) จากพรรคเดโมแครต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาร์ค โฟลีย์ (Mark Foley) ฮามิลตัน (Hamilton) จิม กิบบอนส์ (Jim Gibbons) โรเบิร์ต มัตซุย (Robert Matsui) จิม แมคเดอร์มอตต์ (Jim McDermott) แกรี แอคเคอร์แมน (Gary Ackerman) จากพรรคเดโมแครต และจิม ลีช (Jim Leach) จากพรรครีพับลิกัน⁵⁵ และในระหว่างการมาเยือนสหรัฐอเมริกาของประธานาธิบดีจีน เจียง เจ๋อหมิน เพื่อเข้าร่วมการประชุม APEC ที่เมืองซีแอตเติล ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 นายเจียงได้ไปเยือนบริษัทผลิตเครื่องบินโบอิง ที่ซึ่งหนึ่งในหกของเครื่องบินที่บริษัทผลิตจะถูกส่งไปยังจีน วัตถุประสงค์การมาเยือนคือต้องการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตำแหน่งงานและการผลิตซึ่งเกี่ยวข้องกับจีน ในการนี้นายจิม แมคเดอร์มอตต์ (Jim McDermott) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเดโมแครต รัฐวอชิงตัน ผู้ซึ่งบ้านเกิดของเขาเป็นแหล่งจ้างงานของบริษัทโบอิงกว่าหลายพันคน ได้ยื่นจดหมายโดยมีการลงนามจากสมาชิกสภาองเกรส 106 คนต่อประธานาธิบดีคลินตันในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994⁵⁶

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 บริษัทในรัฐแคลิฟอร์เนียมากกว่า 400 บริษัทในสภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้เขียนจดหมายถึงประธานาธิบดีคลินตันโดยมีใจความว่า การยกเลิกสถานะ MFN จะเป็นอันตรายต่อการส่งออกของรัฐแคลิฟอร์เนียไปสู่อิน ซึ่งมียุทธค่าถึง 1.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และงานกว่า 35,000 งานที่ขึ้นอยู่กับการส่งออกเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ของสภาธุรกิจคนหนึ่งคือซูซี คาราเบลลี (Suzi Carabelli) กล่าวว่า “เรานั้นที่รัฐแคลิฟอร์เนียเพราะว่าคลินตันต้องการคะแนนเสียงจากรัฐนี้อย่างแน่นอนที่สุดเพื่อการเลือกตั้งครั้งใหม่”⁵⁷ และประมาณ 2 เดือนถัดมา ตัวแทนจากกลุ่มธุรกิจทั้งใหญ่และเล็ก

⁵⁵ David M. Lampton, “American’s China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage,” 139 : 605.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Susumu Awanochara and Irene Wu, “The China Game,” *Far Eastern Economic Review*, (May 12, 1994): 16.

องค์กรไรรู้มา สมาคมการค้าและกลุ่มผู้บริโภคกว่า 800 คน เขียนจดหมายถึงคลินตันเพื่อกล่าวว่า ความล้มเหลวในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนจะทำลายงานที่มีค่าจ้างแรงงานสูงกว่า 180,000 งาน⁵⁸

วันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 ในการประชุมคณะอนุกรรมาธิการด้านการค้าของรัฐสภา (Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means) ซึ่งมีแซม กิบบอนส์ (Sam Gibbons) ผู้สนับสนุนการค้าเสรีของรัฐฟลอริดาเป็นประธาน ในการประชุมครั้งนี้ เค อาร์ วิลเลียมส์ (K.R. Williams) กล่าวในฐานะตัวแทนของคณะกรรมการเร่งด่วนเพื่อการค้าอเมริกัน (Emergency Committee for American Trade - EGAT) ว่า EGAT ประกอบด้วยบริษัทสหรัฐอเมริกาขนาดใหญ่ 65 แห่งด้วยมูลค่าการค้าทั่วโลกมูลค่า 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ และบริษัทที่เป็นสมาชิกของ EGAT ก็มีกว่าจ้างคนเป็นจำนวน 5 ล้านคน วิลเลียมส์ได้ข่าว่า “EGAT สนับสนุนการให้สถานะการค้า MFN แก่จีนอย่างเต็มที่ จีนสามารถที่จะมีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลกได้ในต้นศตวรรษที่ 21” และ “เราเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าว่าสิทธิมนุษยชนจะได้รับการสนับสนุนได้โดยผ่านความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากกว่าความขาดแคลนทางเศรษฐกิจ” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของจีนจะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนของจีน⁵⁹

จะเห็นได้ว่า สถานะ MFN มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและมีผลกระทบโดยตรงต่อชาวอเมริกัน โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทซึ่งมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน นอกจากนี้ สมาชิกสภาองเกรสยังต้องตระหนักถึงความสำคัญของสถานะดังกล่าว กล่าวคือ นอกจากสถานะ MFN จะมีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีผลต่อคะแนนเสียงที่ตนจะได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง เนื่องจากฐานเสียงของสมาชิกสภาองเกรสบางรัฐมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสถานะ MFN ของจีน

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1994 นายคริสโตเฟอร์ ได้เข้าพบประธานาธิบดีคลินตัน และที่ปรึกษาด้านนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งนายแอนโธนี เลค (Anthony Lake) ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง เพื่อรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของจีนว่า จีนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จำเป็น กล่าวคือจีนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของ

⁵⁸ David M. Lampton, “American’s China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage,” 139 : 605.

⁵⁹ Ibid., pp. 605-606.

ประธานาธิบดีคลินตันในเรื่องการขอให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปตรวจสอบค่าแรงงาน เพื่อพิสูจน์เกี่ยวกับสินค้าที่จีนส่งไปสหรัฐอเมริกาและการผ่อนคลายเรื่องการอพยพของประชาชน ซึ่งเงื่อนไขข้ออื่น ๆ นั้น นายคริสโตเฟอร์กล่าวว่า จีนยังไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งหมด และ นายคริสโตเฟอร์ได้เสนอแนะว่าไม่จำเป็นต้องยกเลิกการให้สถานะ MFN ของจีน เนื่องจากการที่จีนยังไม่ยอมปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนสามารถแก้ไขได้โดยใช้มาตรการลงโทษอย่างอื่น คือ ห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยกองทัพจีน ในกรณีนี้ องค์กร Human Right Watch/Asia รายงานเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ว่า บริษัท Technical Consulting Trade Co. Inc. (TCTC) ในเมืองรอตโต รัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกาได้ส่งถุงมือยางซึ่งผลิตโดยนักโทษจีน เข้าประเทศ ระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 1993 - กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 รวมประมาณ 100 ตัน⁶⁰ ซึ่งนับว่าขัดแย้งกับรายงานของนายคริสโตเฟอร์ที่ว่าจีนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว

แม้ว่าจีนจะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหรัฐอเมริกาต้องการทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1994 ประธานาธิบดีคลินตัน ดกลงที่ต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนอีก 1 ปี (ค.ศ. 1994-1995) และยังได้ประกาศยกเลิกการใช้เงื่อนไขเรื่องสิทธิมนุษยชนไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ากับจีน เพียงแต่ห้ามนำเข้าปืนและกระสุนจากจีนเท่านั้น คลินตันได้ให้เหตุผลว่า “จีนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขบางข้อแต่ไม่ทุกข้อที่กำหนดในประกาศคำสั่งฝ่ายบริหาร แต่จากการติดต่อกับจีนในหลายเดือนที่ผ่านมา เราได้พบว่า ควรจะเลิกใช้นโยบายที่ไม่มีประโยชน์อย่างนั้นได้แล้ว เราเชื่อว่าเราควรสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในจีนไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมผลประโยชน์ในประเด็นที่สำคัญๆ ของเรา และสามารถทำได้โดยการเกี่ยวข้องกับจีน เราจะมีสัญญาที่เพิ่มมากขึ้น การค้าที่เพิ่มขึ้น และความร่วมมือระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นกับจีน”⁶¹ คลินตันยังได้เขียนบทความชี้แจงเหตุผล ที่ต้องตัดสินใจต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน ให้ Global View Point ของหนังสือพิมพ์ Los Angeles Times และหนังสือพิมพ์ International Herald Tribune ฉบับประจำวันที 1 มิถุนายน ค.ศ. 1994 นำมาตีพิมพ์ โดยมีสาระสำคัญดังนี้⁶²

- เศรษฐกิจของศตวรรษที่ 21 กำลังเกิดขึ้นในจีน ซึ่งปี ค.ศ. 1993 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเร็วที่สุดในโลก เป็นตลาดสำหรับสินค้าสหรัฐมูลค่า 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเป็นแหล่งสร้างงานให้ชาวอเมริกันถึง 150,000 คน จีนมีอาวุธปรมาณู

⁶⁰ “สหรัฐจะต่ออายุ MFN ให้จีน,” สยามจดหมายเหตุ 19 (3-9 มิถุนายน 2537): 643-644.

⁶¹ “Press Conference of the President,” Office of the Press Secretary, The White House, (May 26, 1994). Available from <http://www.pub.whitehouse.gov/urires/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1994/5/26/13.text.1>; INTERNET.

⁶² “สหรัฐตกลงต่ออายุ MFN แก่จีน,” สยามจดหมายเหตุ 19 (10-16 มิถุนายน 2537): 670-671.

มีสิทธิยับยั้ง (Veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงของเอเชียและโลก จีนและสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ร่วมกัน อาทิ การทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดอาวุธนิวเคลียร์ และการช่วยรักษาสภาพแวดล้อมโลก

- ปัญหาของสหรัฐอเมริกา คือ ทำอย่างไรจึงจะค้าขายกับจีนได้โดยไม่ต้องสูญเสียอุดมการณ์ และเริ่มดำเนินแนวทางใหม่เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์ในจีน ขณะที่เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างจีนและ สหรัฐอเมริกา

- สหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีนตามวิธีที่จะไม่โค่นล้มจีน วิธีที่ดีที่สุดคือสนับสนุนกลุ่มบุคคลในจีน ที่ทำงานต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยแยกออกจากเรื่อง MFN ดังนี้

1. เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับเสรีภาพแก่ประชาชนจีนผ่านการกระจายเสียงของวิทยุเอเซียเสรี (Radio Free Asia) เพิ่มการกระจายเสียงของวิทยุเสียงอเมริกา (RadioVoice of America - VOA) ไปยังจีน และเริ่มรายการโทรทัศน์ประจำสัปดาห์ของ VOA เพื่อรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการพัฒนาในจีน

2. จะสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนของสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มบุคคลในจีนที่ทำงานเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจีน

3. จะสนับสนุนให้นักธุรกิจของสหรัฐอเมริกาทำงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในจีน โดยจะขอให้ร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาหลักการเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทสหรัฐอเมริกาที่ทำธุรกิจกับหรือในจีนเพื่อให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานและช่วยให้ชาวจีนมีโอกาสเข้าถึงข่าวสาร และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจีน

4. จะให้ประเทศต่าง ๆ ในสหประชาชาติเข้าร่วมในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจีนครั้งนี้ด้วย เพื่อเน้นให้เห็นว่าเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นมาตรฐานสากลไม่ใช่ความคิดของสหรัฐอเมริกาที่จะบังคับให้ทุกประเทศยอมรับ

5. จะยังคงใช้มาตรการลงโทษกดดันจีน ในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป โดยครั้งนี้ได้ห้ามนำเข้าเฉพาะปืนและกระสุนจากจีน

การตัดสินใจของคลินตันครั้งนี้ มีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้าน อาทิ นายจอร์จ เอ มิทเชลล์ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้นำวุฒิสมาชิกเสียงข้างมากและเป็นผู้สนับสนุนสิทธิมนุษยชนในจีน เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการแข็งกร้าวกว่านี้ลงโทษจีน และกล่าวว่า

“ประสบการณ์ที่ผ่านมามีให้เห็นว่าการยอมประนีประนอมกับจีนแต่ละครั้ง ทำให้จีนได้ใจไม่ยอมปฏิบัติตามเรื่องสิทธิมนุษยชน”⁶³ นอกจากนี้องค์กร Human Right Watch/Asia โดยนาย ซิดนีย์ โจนส์ (Sidney Jones) กล่าวว่าคลินตันได้เลิกกดดันจีนในเรื่องการปรับปรุงความประพฤติด้านสิทธิมนุษยชนและยังประณามนโยบายของคลินตันว่าไม่มีความตั้งใจในการพัฒนา หรือปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีน หรือเห็นแก่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า⁶⁴ ในขณะที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาองเกรสและผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศต่างเห็นด้วยกับการตัดสินใจของประธานาธิบดีคลินตัน ดังจะเห็นได้จากกรรมาธิการที่ทั้งสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่คัดค้านการตัดสินใจของคลินตันในการต่ออายุสถานะ MFN แก่จีน การตัดสินใจของคลินตันในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลมาจากการคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในจีน และตำแหน่งงานของชาวอเมริกันที่มีความเกี่ยวข้องทางการค้ากับจีน

4.4 ผลที่ได้รับจากการใช้สถานะ MFN กดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชน

ในช่วงแรกของการต่ออายุสถานะ MFN ในปี ค.ศ. 1990 ภายหลังจากการครบรอบหนึ่งปีของวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน จีนเพิกเฉยต่อการประท้วงของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากจีนมุ่งความสนใจไปที่การเมืองภายในของตน และจีนยังเชื่อว่าสหรัฐอเมริกาควรเป็นผู้เริ่มปรับปรุงความสัมพันธ์เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในของจีน⁶⁵ อย่างไรก็ตาม จีนได้ตอบสนองต่อความไม่พอใจของบุชในต้นปี ค.ศ. 1990 และ ได้แสดงท่าทีบางประการบนพื้นฐานของการคำนวณอย่างสมเหตุสมผลมากกว่าความตั้งใจเพื่อที่จะเปลี่ยนการเมืองภายใน กล่าวคือ เพื่อต้องการที่จะรักษาสถานะ MFN ให้คงอยู่ต่อไป จีนยินยอมต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาในการปล่อยตัวผู้ที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลคนสำคัญ เช่น เหว่ จิงเซิง (Wei Jingsheng) หวัง ดัน (Wang Dan) และหวัง จวินเทา (Wang Juntao) และยกเลิกการส่งคลื่นรบกวนการเผยแพร่สัญญาณเสียงของอเมริกา (Voice of America) ที่ส่งเข้าไปยังจีน⁶⁶ นอกจากนี้ ในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1991 จีนได้ปล่อยนักโทษในเหตุการณ์เทียนอันเหมิน 3 กลุ่มรวมทั้งสิ้น 880 คน ซึ่งระยะเวลาที่จีนปล่อยนักโทษเหล่านั้นเป็นระยะ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 672.

⁶⁴ Susumu Awanohara, “Full Circle,” *Far Eastern Economic Review* (June 9, 1994): 14.

⁶⁵ “US Must Take Steps to Patch up Sino-US Rift,” *Beijing Review* (November 13-19, 1989):

9-11.

⁶⁶ Xiaoxiong Yi, “China’s U.S. Policy Conundrum in the 1990s,” *Asian Survey* XXXIV (August 1994): 677.

เวลาที่สภาองเกรสพิจารณาการต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนและจีนได้ยกเลิกกฎอัยการศึกในกรุงปักกิ่ง อนุญาตให้ฟาง ถี่จื่อเดินทางออกนอกประเทศได้ รัฐบาลได้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนักโทษซึ่งเป็นที่สนใจอย่างมากจากประชาคมระหว่างประเทศ เช่น เหว่ย จิ่งเซิง หวัง จวินเทา และเงิน จื่อหมิง (Chen Ziming)⁶⁷

ในปี ค.ศ. 1992 จีนลงนามในข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาว่าจะไม่ส่งสินค้าซึ่งผลิตโดยแรงงานนักโทษไปยังสหรัฐอเมริกา ส่วนในปี ค.ศ. 1993 หนึ่งสัปดาห์ก่อนที่คณะกรรมการโอลิมปิกสากล (International Olympics Committee) จะตัดสินใจเลือกสถานที่จัดการแข่งขันโอลิมปิกปี ค.ศ. 2000 จีนได้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองเป็นจำนวนหลายคน และในปี ค.ศ. 1994 ในช่วงก่อนจะมีการพิจารณาการต่ออายุสถานะ MFN จีนได้ลงนามในข้อตกลงฉบับที่ 2 ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งสินค้าผลิตโดยแรงงานนักโทษไปยังสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนักโทษทางการเมืองให้กับนักการทูตอเมริกัน ริเริ่มการอภิปรายกับคณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross) ให้หนังสือเดินทางแก่หู ห่าวเจิง (Yu Haocheng) และพลเมืองคนอื่น ๆ ผู้ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้เสนอรายชื่อและปล่อยตัวหรือให้การรักษาพยาบาลแก่หวัง จวินเทา เงิน จื่อหมิง และนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ⁶⁸

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศเชื่อมโยงประเด็นสถานะ MFN และสิทธิมนุษยชนเข้าด้วยกันในปี ค.ศ. 1993 จีนได้ยอมปล่อยตัวนักโทษการเมืองจำนวนหนึ่ง แต่ถัดมาเพียงไม่กี่เดือน รัฐบาลจีนได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา ในการนี้ จีนได้จับกุมผู้มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองและศาสนาที่สำคัญ ๆ กล่าวคือในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรีหลี่ เิง (Li Peng) ของจีนได้ลงนามในคำสั่งเพื่อกีดกันการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการทำงานของมิชชันนารีในจีน⁶⁹ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 การมาเยือนจีนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ จีนได้กักขังชาวคริสเตียน ศาสนาอเมริกัน 3 คน เป็นเวลา 3 วัน ซึ่งข้อหาที่ทั้ง 3 คนได้รับคือ การปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ หนึ่งสัปดาห์ก่อนการมาเยือนจีนของนายคริสโตเฟอร์ จีนได้จับกุมหวัง ดัน ผู้ซึ่งเป็นหนึ่งใน

⁶⁷ Andrew J. Nathan, "Human Rights in Chinese Foreign Policy," *The China Quarterly* No. 139 (September 1994): 640.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 640-641.

⁶⁹ Mary H. Cooper, "U.S.-China Trade," *CQ Researcher* 4 (April 15, 1994): 321.

ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยปี ค.ศ. 1989 เหว่ย จิงเซิง และนักกิจกรรมทางการเมืองอีก 6 คนเป็นเวลาชั่วคราว ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1994 เหว่ยถูกจับอีกครั้งในข้อหาซึ่งไม่สามารถระบุได้ จีนอ้างว่ากิจกรรมของบุคคลเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและเป็นสิทธิของรัฐบาลที่จะควบคุม⁷⁰

นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาประกาศยกเลิกการเชื่อมโยงสถานะ MFN และประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเข้าด้วยกันแล้ว จีนก็ยังคงเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีนปี ค.ศ. 1994 ไว้ว่า “สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งระบุในรัฐธรรมนูญยังคงถูกละเมิดบ่อยครั้งในทางปฏิบัติ และผู้ที่ทำทนายอานาทางทางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์บ่อยครั้งจะถูกจัดการด้วยความรุนแรงและปราศจากกฎเกณฑ์ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยรวมของรัฐบาลจีนยังคงไม่เป็นที่ยอมรับตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เนื่องจากจีนยังคงปราบปรามผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและรัฐบาลจีนไม่สามารถควบคุมการกระทำทารุณโดยกองกำลังรักษาความมั่นคงของตนได้”⁷¹

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1995 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังคงระบุสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีนว่ายังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง⁷² ส่วนรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนปี ค.ศ. 1996 ระบุว่าสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนยังคงเลวร้าย ยังคงมีการทารุณกรรมนักโทษ ข่มขู่ให้ยอมรับสารภาพ ยังคงจำกัดเสรีภาพในการพูด พิมพ์ สมาคม ชุมชน การนับถือศาสนาและสิทธิแรงงาน รวมถึงยังคงมีการจับกุมผู้ที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง⁷³ แม้ว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนจะยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่กลับมีผู้สนับสนุนให้ใช้สถานะ MFN กดดันจีนในด้านสิทธิมนุษยชนเป็น

⁷⁰ Brett C. Lippencott, “Ending the Confusion in U.S. China Policy,” *Backgrounder* No. 130 (April 18, 1994): 5.

⁷¹ U.S. Department of State, “China Human Rights Practices, 1993,” (January 31, 1994). Available from gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/00ftp:DOSFan...port:05%20East%20Asia%20and%20Pacific:China; INTERNET.

⁷² U.S. Department of State, “China Human Rights Practices, 1995,” (March 1996). Available from <http://www.usis.usemb.se/human/human95/china.htm; INTERNET>.

⁷³ U.S. Department of State, “China Country Report on Human Rights Practices for 1996,” Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, (January 30, 1997). Available from <http://www.usis.usemb.se/human/human96/china.html; INTERNET>.

จำนวนน้อยมาก แม้แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายแชตทัก ยังยอมรับว่า “มีหลักฐานเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่ระบุว่าการยกเลิกสถานะทางการค้าของจีนจะนำไปสู่การปรับปรุงสิทธิมนุษยชน” ในความเป็นจริง แชตทักได้แย้งว่า “มีความเป็นไปได้ว่าผลในทางตรงกันข้ามสามารถเกิดขึ้นได้” นั่นก็คือ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนจะยิ่งเลวร้ายลง ผลที่เกิดขึ้นก็คือ คลินตันได้ต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 และในวันที่ 27 มิถุนายน สภาได้ลงคะแนนด้วยเสียง 286 ต่อ 141 เพื่อยับยั้งญัตติการเสนอยกเลิกสถานะ MFN ของจีน⁷⁴

นอกจากรายงานด้านสิทธิมนุษยชนของกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและการต่ออายุสถานะ MFN แล้ว สถานการณ์บางประการยังแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของจีนด้านสิทธิมนุษยชนอีกด้วย กล่าวคือ จีนได้จับกุมชาวอเมริกันเชื้อสายจีน แฮร์รี่ วู (Harry Wu) ผู้ซึ่งเป็นนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนและเข้าไปตรวจสอบสถานการณ์ด้านแรงงานซึ่งถูกบังคับในจีนปี ค.ศ. 1995 และรัฐบาลจีนได้ปล่อยตัววู ในวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1995 ภายหลังการพิพากษาให้จำคุก 15 ปี เป็นที่เชื่อกันว่าการปล่อยตัวดังกล่าวเป็นการปูทางให้แก่ นางฮิลลารี คลินตัน (Hillary Clinton) เพื่อเข้าร่วมในการประชุมสตรีของสหประชาชาติ (UN Women's Conference) ในกรุงปักกิ่งในเดือน ค.ศ. 1995⁷⁵

ส่วนในช่วงปี ค.ศ. 1997 สหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีคลินตัน ได้ตัดสินใจต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอีก 1 ปี แต่ในส่วนของภารกิจของสภาคองเกรสนั้น มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแนนซี เปโลซี ไม่เห็นด้วยและกล่าวว่า “เราจะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลกและจะยกเลิกสถานะ MFN ของจีนในปีนี้ เนื่องจากรัฐบาลเผด็จการของจีนยังคงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง”⁷⁶ ในขณะที่เดวิด กัสนิวสกี สมาชิกองเจสซี เฮมส์ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “ไม่มีเหตุผลที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้นำด้านเสรีภาพจะให้สถานะทางการค้ากับจีนเช่นเดียวกับ

⁷⁴ Ming Wan, “Human Rights and Sino-US Relations: Policies and Changing Realities,” *The Pacific Review* 10 (1997): 243.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ “Policy of “Constructive Engagement” Not Sustainable,” *Statement of Representative Nancy Pelosi Announcing Coalition Working to Revoke Most Favored Nation Trade Status for China*, available from <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/pelos521.htm>; INTERNET.

ประเทศอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่จีนมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่เคารพกฎเกณฑ์ของกฎหมาย”⁷⁷ ในทางกลับกัน ผู้นำวิปเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทอม ดีเลย์ (Tom Delay) เห็นว่า “การยกเลิกสถานะ MFN เป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพทางศาสนา แต่การค้าเสรีจะนำไปสู่เสรีภาพและระบบทุนนิยมก็คือเสรีภาพ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาควรจะรักษาความสัมพันธ์ทางการค้ากับจีนเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน”⁷⁸ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีคลินตัน ตัดสินใจต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ตามด้วยการลงมติเห็นชอบการต่ออายุสถานะ MFN จากวุฒิสภาและวุฒิสภาตามลำดับ

นอกจากนั้น ในระหว่างวันที่ 25 มิถุนายน-3 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ยังเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนแรกที่เดินทางไปเยือนจีน ภายหลังเกิดเหตุการณ์นองเลือดที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยทั้งสองฝ่ายได้บรรลุผลการเจรจาที่สำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนคือ ทั้งสองฝ่ายจะฟื้นฟูการเจรจาเรื่องสิทธิมนุษยชนในช่วง 6 เดือนหลังของปี ค.ศ. 1997 หลังจากที่ระงับการเจรจามาเป็นระยะเวลา 4 ปี ขณะเดียวกัน จีนจะเปิดช่องทางติดต่อกับดาไล ลามะมากขึ้น⁷⁹ ส่วนประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ หรือมีทัศนคติที่แตกต่างกันคือ การเข้าเป็นสมาชิก WTO ของจีน และสหรัฐอเมริกายังคงพิจารณาการให้สถานะ MFN แก่จีนเป็นรายปี

สำหรับปี ค.ศ. 1998 ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนชื่อเรียกสถานะ MFN มาเป็นความสัมพันธ์ทางการค้าแบบปกติ (Normal Trade Relations-NTR) และต่ออายุ NTR ให้กับจีนอย่างที่เคยเป็นมา คลินตันได้กล่าวแสดงความยินดีที่สภาได้ลงมติต่ออายุ NTR ด้วยคะแนนเสียง 264 ต่อ 166 ว่า “การค้าเป็นส่วนที่สำคัญในความสัมพันธ์กับจีน กล่าวคือ สนับสนุนแรงงานในประเทศ ทำให้สินค้ามีราคาต่ำและ ช่วยสหรัฐอเมริกาในการสร้างความ

⁷⁷ “China Should Not Get Same Trade Treatment as Others,” Floor Statement of Senator Jesse Helms Introducing A Resolution of Disapproval on Most Favored Nation Trade Status for China, available from <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/helms603.htm>; INTERNET.

⁷⁸ “Most Favored Nation Status for China Promotes Freedom,” Floor Speech of Majority Whip Tom Delay, Before the U.S. House of Representatives, Washington, D.C., (June 24, 1997). Available from <http://majoritywhip.house.gov/china/970624MFN.asp>; INTERNET.

⁷⁹ “การเยือนจีนของประธานาธิบดีสหรัฐ,” สยามจดหมายเหตุ 23 (16-22 กรกฎาคม 1997), หน้า

สัมพันธ์กับประเทศที่มีประชากรเกือบหนึ่งในสามของโลก รวมถึงช่วยส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพทางศาสนาอีกด้วย”⁸⁰

จากสภาพการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนของ สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า การพิจารณาต่ออายุสถานะ MFN ไม่สามารถกดดันให้จีนปรับปรุง พฤติกรรมด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างถาวร เนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1989 เรื่อยมาจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1998 ยังคงมีการ จับกุมและปราบปรามผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล ควบคุมและแทรกแซงชาวคริสเตียนผู้ซึ่ง ปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา ตลอดจนมีการทรมานนักโทษ ดัดสินโทษประหารชีวิต และไม่มี การดูแลเอาใจใส่แก่นักโทษ เป็นต้น⁸¹ การใช้สถานะ MFN กดดันจีนให้ปรับปรุงพฤติกรรมด้าน สิทธิมนุษยชน จึงมีผลในลักษณะชั่วคราวหรือขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของจีนที่จะตอบสนองต่อ แรงกดดันของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการตอบโต้ของจีนเป็นไปได้ทั้งในลักษณะที่ยอมทำตามและ ปฏิเสธต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากการจับกุมผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐ บาลก่อนการเยือนจีนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และใน บางสถานการณ์ การยินยอมด้านสิทธิมนุษยชนของจีนยังเกิดจากการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่ง ชาติของตน เช่นการยอมปล่อยตัวผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลในระหว่างการพิจารณาตราหา ประเทศเจ้าภาพในการจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก และการประชุมสตรีของสหประชาชาติ ดัง นั้น การใช้สถานะ MFN จึงไม่สามารถทำให้จีนปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่าง ถาวร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สถานะ MFN ไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุถึง ความก้าวหน้าที่แท้จริงด้านสิทธิมนุษยชนของจีน

4.5 การตอบโต้ของจีนต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา

ตลอดเวลาที่ผ่านมา จีนมีจุดยืนและทัศนคติที่ชัดเจนว่า ประเด็นสิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องภายในประเทศ และขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐชิปใดชนั้น ๆ โดยให้เหตุผลว่าแต่ละ ประเทศมีค่านิยมของสิทธิมนุษยชนแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ขึ้นอยู่กับลักษณะ

⁸⁰ “Vote Shows Active Engagement with China Is Effective,” Statement by the President, Office of the Press Secretary, Washington, D.C., USIA Wireless File (July 22, 1998): 51.

⁸¹ U.S. Department of State, “China Country Report on Human Rights Practices for 1998,” Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, (February 26, 1999). Available from [ftp://ftp.state.gov/%2f/dosftp/pub/hrcr/199...0East%20Asia%20and%20Pacific/China%20\(224K\);](ftp://ftp.state.gov/%2f/dosftp/pub/hrcr/199...0East%20Asia%20and%20Pacific/China%20(224K);) INTERNET.

เฉพาะของแต่ละประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ ระบบสังคม ประวัติศาสตร์ ภูมิหลังทางวัฒนธรรมและศาสนา⁸² นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังมองว่า นโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นภัยคุกคามที่มีจุดประสงค์เพื่อการบ่อนทำลายระบอบการปกครองของจีน การล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตนั้นเป็นตัวอย่างของผลลัพธ์ที่มีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการเผยแพร่แนวคิดประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนจากประเทศตะวันตกในขณะที่ประเทศนั้น ๆ ยังไม่มีความพร้อมในหลายด้าน⁸³ จุดยืนที่แน่วแน่ของจีนในด้านสิทธิมนุษยชนนั้น สามารถพิจารณาได้จากความคิดเห็นของผู้นำจีน คือ ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ที่ได้ให้ความเห็นว่า “สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของจีน คือ ทำอย่างไรเพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนชาวจีนกว่า 1,200 ล้านคนมีอาหารและเสื้อผ้าที่เพียงพอ ทุกวันนี้สิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนของเราได้รับเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นโยบายของเราคือ การปกป้องสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย สิทธิมนุษยชนและระบบ เพื่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนในจีนนั้นกำลังก้าวหน้า และสิ่งเหล่านี้คือ ความเป็นจริงที่ทุกคนอยากให้เห็น”⁸⁴

จีนยังคงยืนยันอย่างดื้อเนืองว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับจีนคือ การพัฒนาเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคม การปรับปรุงสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาการเมืองถูกจัดไว้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญน้อยที่สุด จีนได้เชื่อมโยงการพัฒนาทางเศรษฐกิจเข้ากับแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของคน โดยการส่งเสริมสิทธิในการดำรงชีวิต (right to subsistence) ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนที่มาก่อนสิทธิอื่น (foremost human rights)⁸⁵ จากแนวคิดดังกล่าว จีนจึงได้พัฒนาจุดยืนของคนในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อต้องเผชิญกับแรงกดดันภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งจุดยืนอย่างเป็นทางการของจีนในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนตั้งอยู่บนหลักการ 5 ประการ ดังนี้⁸⁶

1. สิ่งที่จีนให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก คือการเตรียมสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนของคน

⁸² Liu Wenzong, “US Diplomacy of Human Rights: An International Law Perspective,” *Beijing Review* (June 8-14, 1992): 11.

⁸³ Lincoln Kaye, “From the Glass House,” *Far Eastern Economic Review* (May 21, 1992): 26.

⁸⁴ “Some Nights I Cannot Sleep,” Interview Chinese President Jiang Zemin, *Time* (October 27, 1997): 22.

⁸⁵ Yu, “The Right to Subsistence Not to Be Shunned,” *Beijing Review* (December 12, 1994): 13.

⁸⁶ Quansheng Zhao and Barry Press, “The U.S. Promotion of Human Rights and China’s Response,” 34 : 45.

2. การเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มพูนจะมีความสำคัญกว่าการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว
3. เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ คือสิ่งที่สำคัญที่สุด
4. การคงอยู่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party-CCP) คือสิ่งที่สำคัญสำหรับประเทศ
5. การแทรกแซงกิจการภายในของจีนจะไม่ได้รับการอนุญาต

นอกจากนั้น จีนได้พัฒนายุทธศาสตร์ของคนในการจัดการกับแรงกดดันจากภายนอก รวมถึงสหรัฐอเมริกาในประเด็นด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินนโยบายดังนี้⁸⁷

1. ส่งผู้นำซึ่งมีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองไปต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อที่ว่าเป็นการกำจัดอิทธิพลในประเทศของบุคคลเหล่านี้ให้ลดลง ตัวอย่างเช่น เหว่ ยิงเซิง หวัง ดัน หวัง จันเถา และหวัง ซีเจ้อ
2. ค่อย ๆ ปรับปรุงระบบกฎหมายของคน
3. พัฒนาระบบการเลือกตั้งของผู้แทนท้องถิ่นจากระดับเมืองขึ้นไป
4. สนับสนุนค่านิยมและความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประชาคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนตามความเห็นของจีน ดังกล่าว ทำให้ภายหลังวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน เจ้าหน้าที่จีนได้ตอบโต้สหรัฐอเมริกา โดยการประกาศว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในจีนเป็นเรื่องภายในของจีน รัฐบาลจีนมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการปราบปรามองตางที่เกิดขึ้นในกรุงปักกิ่ง⁸⁸ รัฐบาลจีนได้ตอบโต้การลงโทษอย่างไม่เหมาะสมของสหรัฐอเมริกาด้วยการประกาศถึงความรู้สึกในคำแถลงการณ์ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการด้านกิจการต่างประเทศของสภาประชาชนแห่งชาติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 ว่า “เราต้องการแสดงความไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการแทรกแซงกิจการภายในของจีน ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในกรุงปักกิ่งได้รับการวางแผน จัดองค์กรและคิดล่วงหน้า เพื่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองโดยกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งซึ่งมีคนต่างชาติที่เป็นศัตรูกับรัฐบาลจีนรวมอยู่ด้วย กลุ่มคนเหล่านี้ต้องการใช้ประโยชน์จากการเรียกร้องทางการเมืองของนักศึกษาเพื่อบรรเทาความต้องการของตนเอง ซึ่งความยุ่งยากทางการเมืองดังกล่าวนำไปสู่

⁸⁷ Ibid., p. 49.

⁸⁸ “US Interference Protested,” *Beijing Review* (June 12-15, 1989): 7.

การจลาจลเพื่อต่อต้านการปฏิวัติ (counter - revolutionary rebellion) ในกรุงปักกิ่ง”⁸⁹ นอกจากนี้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1990 รองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีนทิว หัว จิว ยังประวิงต่อเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาเจมส์ ลิลลี่ (James Lilley) ต่อกรณีการแสดงตัวเป็นเจ้า (hegemonist) ของสภาคองเกรสในการตั้งใจเหยียดหยามต่อก๊กเกนซ์ ซึ่งเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและแทรกแซงกิจการภายในของจีน⁹⁰

นอกจากนั้น จีนได้กล่าวโจมตีรายงานประจำปีว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาลงใน People's Daily Commentary ว่าเป็นการแสดงความเป็นเจ้าแบบใหม่ (new demonstration of hegemonism) โดยอ้างว่า “รากฐานบางอย่างในการต่อต้านจีนของสหรัฐอเมริกามีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองจากการจลาจลต่อต้านการปฏิวัติในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 ในกรุงปักกิ่ง” และบทความดังกล่าวยังระบุว่าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถบังคับให้จีน ยกเลิกหลักการที่สำคัญ 4 ประการได้ กล่าวคือ การยึดมั่นในแนวทางสังคมนิยม การเป็นผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์ การเผด็จการประชาธิปไตยของประชาชนและยึดมั่นในแนวความคิดแบบมาร์กซิสต์ - เลนินนิสต์และเหมาเจ๋อตุง⁹¹

จากจุดยืนและท่าทีของจีนต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่า จีนให้ความสำคัญกับเสรีภาพภายในประเทศและสิทธิพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนจีนสมควรได้รับ โดยที่จีนให้ความสำคัญกับสิทธิทางเศรษฐกิจในฐานะสิทธิที่ปัจเจกบุคคลจะได้รับการรับรองจากรัฐในเรื่องการบริการทางเศรษฐกิจมากกว่าการให้ความสำคัญกับสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศตะวันตกให้ความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น การให้ความสำคัญกับเสรีภาพภายในประเทศและสิทธิทางเศรษฐกิจมากกว่าสิทธิทางการเมืองของจีน อาจพิจารณาได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ที่ว่า “ปราศจากเสรีภาพทางสังคม เป็นไปไม่ได้ว่าจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ปราศจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็ไม่สามารถเจริญก้าวหน้าได้ และถ้าปราศจากความก้าวหน้าของสังคมโดยรวม เป็นไปไม่ได้ที่จะพูดถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน”⁹² นอกจากนี้ จีนยังเน้น

⁸⁹ “US Congress' Bill Refuted,” Beijing Review (July 31 - August 6, 1989): 6.

⁹⁰ Susumu Awanohara, “China Card Shuffled,” Far Eastern Economic Review (February 15, 1990): 12.

⁹¹ “New Demonstration of Hegemonism,” Beijing Review (March 12-18, 1990): 9-10.

⁹² “Party Chief on International, Domestic Issues,” Beijing Review (November 18-20, 1991): 15.

ว่าประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องภายในประเทศของจีนและรัฐบาลมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายที่จะจัดการกับประเด็นดังกล่าว และประเทศอื่น ๆ ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของจีน

นอกจากนี้ จีนยังตอบโต้ต่อแรงกดดันของภายนอก รวมถึงสหรัฐอเมริกา โดยการออกเอกสารทางราชการเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับสภาพสิทธิมนุษยชนภายในประเทศอีกด้วย กล่าวคือ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 Chinese State Council ได้จัดพิมพ์สมุดปกขาว (White Paper) เรื่องสิทธิมนุษยชนในจีน (Human Rights in China) เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน ความสำคัญของสมุดปกขาวฉบับนี้ คือเพื่อตอบสนองต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของต่างประเทศและพยายามทำให้จีนหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาโดยการชี้ให้เห็นถึงความไม่ใส่ใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีนของรัฐบาลต่างประเทศในศตวรรษ 19 และต้นศตวรรษ 20 นอกจากนี้ สมุดปกขาวยังได้แย้งว่าจีนมีความก้าวหน้าอย่างมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมาในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชากรในเรื่องความมั่นคง อาหารและที่อยู่อาศัย โดยสมุดปกขาวนั้นมีแนวคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุด คือสิทธิในการดำรงชีวิต ถ้าปราศจากสิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิอื่น ๆ ก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้⁹³

สมุดปกขาวอีก 2 ฉบับถูกตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 ฉบับแรกในเดือนสิงหาคม กล่าวถึงการปฏิรูปการลงโทษคดีอาญา (criminal reform) และฉบับที่สองในเดือนกันยายน เป็นเรื่องเกี่ยวกับทิเบต ต่อมาจีนได้ตีพิมพ์สมุดปกขาวออกมาชี้แจงเกี่ยวกับสภาพสิทธิมนุษยชนในประเทศโดยตลอด ดังนี้ “สถานการณ์ของสตรีชาวจีน” ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 “การวางแผนครอบครัวในจีน” ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 “ความก้าวหน้าของสิทธิมนุษยชนในจีน” ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1995 “สถานการณ์ของเด็กในจีน” ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 “ความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนในจีน ปี ค.ศ. 1996” ในเดือนมีนาคม 1997 และ “เสรีภาพในการนับถือศาสนาในจีน” ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1997

รายละเอียดของสมุดปกขาวในปี ค.ศ. 1995 จีนให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของจีน การเพิ่มขึ้นของเงินเดือนทั้งในเมืองและชนบท และความพยายามของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนยากจน นอกจากนี้ สมุดปกขาวฉบับดังกล่าวยัง

⁹³ “Human Rights in China,” Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, (November 1991). Available from <http://www.chinanews.org/WhitePapers/HumanRightsE.html>; INTERNET.

ระบุว่าจีนมีความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนโดยรวมและจีนจะคัดค้านการกระทำของบางประเทศซึ่งแสดงความเป็นเจ้า (hegemonic acts) โดยการใช้ทวิมาตรฐานสำหรับสิทธิมนุษยชนของประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาแล้วมักจะขัดเขี่ยค่านิยมของตนให้กับประเทศอื่น หรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น โดยใช้สิทธิมนุษยชนเป็นข้ออ้าง⁹⁴ สมุดปกขาวในปี ค.ศ. 1997 มีรูปแบบการอธิบายตามปี ค.ศ. 1995 และเน้นสภาพเศรษฐกิจของจีนในปี ค.ศ. 1996

นอกจากการตอบโต้สหรัฐอเมริกาโดยการแสดงถึงความไม่พอใจต่อการกระทำของสหรัฐอเมริกาและการชี้แจงสภาพการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในสมุดปกขาวแล้ว จีนยังตอบโต้ด้วยการพยายามสร้างเสียงสนับสนุนระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก โดยการแสดงถึงจุดยืนของตนในด้านสิทธิมนุษยชน ภายหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน จีนเริ่มต้นที่จะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยการยึดหลักการของกลุ่มอาเซียนที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน นอกจากนี้ จีนยังได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีนโอมห์หมัด มหาธิย (Mohamad Mahathir) ของมาเลเซียและผู้นำสิงคโปร์ลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) ในการแสดงจุดยืนของตนว่าการพัฒนาเศรษฐกิจควรจะมาก่อนการพัฒนาทางการเมือง เสียงสนับสนุนเหล่านี้ได้นำไปสู่การสร้างเสียงร่วมกันของชาวเอเชีย (collective Asian voice) ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่อาจเพิกเฉยได้ ต่อมาจึงเกิดมุมมองของเอเชียในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งแตกต่างจากตะวันตก ดังที่แสดงให้เห็นในเอกสารจากการประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพฯและกรุงเวียนนาในปี ค.ศ. 1993⁹⁵

สำหรับการตอบโต้ของจีนจากการที่สหรัฐอเมริกาใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันให้จีนปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้นำจีนค่อนข้างมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อการใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือเพื่อกดดันจีน กล่าวคือ ตั้งแต่เหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี 1989 ผู้นำของจีนได้อภิปรายถึงความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา รวมถึงความเป็นเจ้าและการพัฒนาให้เกิดสันติภาพของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินได้พยายามแสดงให้เห็นจุดยืนความเป็นชาตินิยมของจีน โดยใช้โอกาสที่ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง

⁹⁴ "White Paper-The Progress of Human Rights in China," Information Office of the State Council of the People's Republic of China, (December 1995). Available from <http://www.china-embassy.org/Press/wphuman.htm>; INTERNET.

⁹⁵ Zhu Qizhen, "China's Foreign Policy and China-US Relation," *Beijing Review* (March 30 - April 5, 1992): 31-33.

ประเทศวินสตัน ลอร์ด (Winston Lord) ของสหรัฐอเมริกาเดินทางมาเยือนจีนเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1993 อภิปรายถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและสถานะ MFN ในสภา โปลิบูโร (Politburo) ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนว่า “นี่เป็นการใช้ความเป็นเจ้าของสหรัฐอเมริกาข่มเหงบังคับเรา เราจะไม่ยอมแพ้ต่อความเป็นเจ้าและอำนาจทางการเมือง เราไม่เกรงกลัวต่อการเผชิญหน้าและความท้าทาย เพื่อธิปไตย อิสรภาพ และศักดิ์ศรีของประเทศแม่ เราพร้อมที่จะเผชิญ”⁹⁶ และเจียงยังกล่าวอีกว่า สถานะ MFN ควรเป็นพื้นฐานในความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจที่เป็นปกติระหว่างสองประเทศและไม่ควรกลายมาเป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างกัน⁹⁷

การพิจารณาบททบทวนการให้สถานะ MFN แก่จีนของสภาองเกรสตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ได้กระตุ้นให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในและนอกประเทศสหรัฐอเมริกา จีนได้มีการเตือนอย่างสม่ำเสมอว่าการทบทวนดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนโดยรวม และยังเป็นอันตรายต่อการค้าระหว่างสองประเทศโดยตรงอีกด้วย สถานทูตจีนในกรุงวอชิงตันดีซี ให้ความเห็นว่า “สถานะ MFN เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในข้อตกลงทางการค้าระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา เป็นเสาหลักของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างทั้งสองฝ่าย ถ้าประเด็นนี้มิได้รับการดูแลอย่างดี จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแต่ผลประโยชน์พื้นฐานของสหรัฐอเมริกาและจีนจะถูกทำลายเท่านั้น แต่ผลประโยชน์ของคู่ค้าอื่นในเอเชีย-แปซิฟิกจะถูกกระทบกระเทือนอีกด้วย”⁹⁸

ท่าทีของจีนต่อประเด็นสถานะ MFN และสิทธิมนุษยชนยังได้รับความเห็นชอบจากประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย กล่าวคือ ในการให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ *Financial Times* ในกรุงลอนดอนเมื่อปี ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรีโก๊ะ จ๊ก ตง (Goh Chok Tong) ของสิงคโปร์เตือนว่าการแตกหักของความสัมพันธ์จีนและสหรัฐอเมริกาในเรื่องนโยบายสิทธิมนุษยชนของจีนจะส่งผลกระทบระยะยาวต่อโลก เจฟฟรีย์ คุ (Jeffrey Koo) ประธานสมาคมอุตสาหกรรมและการค้าแห่งชาติจีนของไต้หวัน (Taiwan's Chinese National Association of Industry and Commerce) และที่ปรึกษาคนสำคัญของเจ้าหน้าที่ไต้หวันกล่าวในบทความหนึ่ง

⁹⁶ Allen S. Whiting, “Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng,” *The China Quarterly* No. 142 (June 1995): 311.

⁹⁷ “Jiang on Sino-US Relations,” *Beijing Review* (May 31 – June 6, 1993): 4.

⁹⁸ Jiawen Yang, “Some Current Issues in U.S.-China Trade Relations,” *Issue & Studies* 34 No. 7 (July 1998): 73-74.

ของหนังสือพิมพ์ The Wall Street Journal ว่า “การให้ สถานะ MFN แก่จีนเป็นการดีกับได้วันด้วย” ตามข้อมูลของกู บริษัทได้หวั่นอย่างน้อย 2,500 บริษัทได้เข้าไปลงทุนในจีน (เนื่องจากไม่มีสถิติที่เป็นทางการ ตัวเลขการลงทุนอาจมีมากกว่า 50,000 บริษัท) อดีตผู้ว่าการเกาะฮ่องกง คริสโตเฟอร์ แพตเทิน (Christopher Patten) ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งซึ่งสนับสนุนการให้สถานะ MFN แก่จีน จากสุนทรพจน์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ระบุว่า “ถ้าจีนสูญเสียสถานะ MFN ฮ่องกงจะสูญเสียธุรกิจเป็นจำนวนมากทีเดียว”⁹⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจีนจะมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อสหรัฐอเมริกาในประเด็นด้านการเชื่อมโยงสถานะ MFN และสิทธิมนุษยชน แต่อีกด้านหนึ่ง จีนได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเมืองอเมริกันโดยการให้รางวัลเป็นสัญญาที่มีกำไรงานแก่ประชาคมธุรกิจอเมริกันผู้ซึ่งปฏิบัติการสนับสนุนนโยบายการใช้สถานะ MFN กดดันจีนในด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1993 นายกรัฐมนตรีเยอรมันเฮลมุท โคห์ล (Helmut Kohl) เยือนจีนและได้ตกลงสัญญาทางการค้ากับจีน ซึ่งมีมูลค่าเกือบ 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอดีตนายกรัฐมนตรี หลี่ เฝิง (Li Peng) ของจีนกล่าวกับฝรั่งเศสว่าจีนคาดว่าจะนำเข้าสินค้าเป็นมูลค่าประมาณ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในปี ค.ศ. 2000 และยังคงกล่าวว่า “ฝรั่งเศสอาจจะได้รับประโยชน์จากการขยายการค้าครั้งนี้”¹⁰⁰ การกระทำของจีนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่สหรัฐอเมริกามีความขัดแย้งกับจีนในประเด็นด้านการเชื่อมโยงสถานะ MFN และสิทธิมนุษยชน ทำให้ผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาควรได้รับต้องตกเป็นของประเทศอื่นที่เข้ามาแทนที่สหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้น ในปลายเดือนเมษายนถึงต้นเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 เพียงหนึ่งสัปดาห์ก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกการเชื่อมโยงประเด็นสถานะ MFN และสิทธิมนุษยชน รองนายกรัฐมนตรีโจว เจียวหัว (Zou Jiahou) ของจีน ได้เดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาและได้พบกับประธานาธิบดีคลินตัน โดยการเยือนครั้งนี้ จีนได้นำไปเลือกซื้อสินค้าที่จะใช้ตลอดปี ค.ศ. 2000 มาด้วย ซึ่งมูลค่าของสินค้านี้มีมูลค่าถึง 600,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹⁰¹ และการเยือนจีนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา นายรอน บราวน์ (Ron Brown) ในระหว่างวันที่ 27-31 สิงหาคม ค.ศ. 1994 ยังนำไปสู่การตกลงทำธุรกิจระหว่างบริษัทของสหรัฐอเมริกาและหุ้นส่วนชาวจีนในภาคพลังงาน ยานยนต์ และการพาณิชย์ซึ่งมีมูลค่ากว่า 4,700 ล้านดอลลาร์

⁹⁹ Ibid., p. 74.

¹⁰⁰ David M. Lampton, “American’s China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage,” 139 : 611.

¹⁰¹ Ibid., p. 613.

เหรียญสหรัฐ¹⁰² ทำที่ดังกล่าวของจีนแสดงให้เห็นว่า จีนได้ใช้ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วระหว่างสองประเทศ รวมทั้งการค้าทวิภาคีและการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีน เป็นวิธีการหนึ่งเพื่อลดการกดดันของสหรัฐอเมริกาในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของจีน

กล่าวโดยสรุป จากการที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้สถานะ MFN เพื่อเป็นเครื่องมือกดดันให้จีนปรับปรุงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศนั้น ผลที่ได้คือ สหรัฐอเมริกามีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือดังกล่าว เนื่องจาก ปัจจุบัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกาและจีนต่างก็มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าหรือการลงทุน ดังนั้น แม้สหรัฐอเมริกจะสามารถใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจ โดยผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าสถานะ MFN เพื่อต้องการบรรลุเป้าหมายด้านการปรับปรุงสภาพสิทธิมนุษยชนในจีนนั้น สหรัฐอเมริกายังจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนผลกระทบที่จะตามมาจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีสมาชิกสภาองเกรสและองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ไม่เห็นด้วยกับการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน แต่ในที่สุด นโยบายที่ออกมานั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในขณะที่ประธานาธิบดีคลินตันต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนในปี ค.ศ. 1993 เพื่อหลีกเลี่ยงผลที่จะได้รับจากการยกเลิกสถานะการค้าดังกล่าว แต่อีกด้านหนึ่ง คลินตันได้แสดงให้เห็นว่า นโยบายด้านสิทธิมนุษยชนยังเป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่งของสหรัฐอเมริกา แต่การส่งเสริมนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนจะทำได้โดยผ่านวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีน เช่น การเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับเสรีภาพแก่ประชาชนจีนโดยผ่านทางสื่อของสหรัฐอเมริกา และ การขอความร่วมมือจากนักธุรกิจอเมริกันที่ทำธุรกิจกับจีน เพื่อให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานและช่วยให้ชาวจีนมีโอกาสในการเข้าถึงข่าวสารมากยิ่งขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการที่กลุ่มธุรกิจสามารถ ล็อบบี้ให้ฝ่ายบริหารยกเลิกการตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีน โดยการระบุถึงผลเสียที่จะตามมาต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจากการยกเลิกสถานะ MFN ของจีนนั้น แสดงให้เห็นว่า กลุ่มธุรกิจมีความแข็งแกร่งโดยเปรียบเทียบที่เหนือกว่ากลุ่มสิทธิมนุษยชน และกลุ่มธุรกิจจะมีบทบาทนำในการรักษาระดับความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนต่อไป

¹⁰² "US Trade Visit," *Keesing's Record of World Events* (August 1994): 40142.